

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LA
QUESTION DU DANUBE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 25 Mai 1914, à 1 heure 1/2

PAR

ALEXANDRE-GEORGES PITISTEANO

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*
Suffragants : { MM. PILLET, *professeur*
MAY, *professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE

ANCIENNE ET MODERNE

Édouard DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1914

*Thèse
Paris
1914*

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

65061.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA

QUESTION DU DANUBE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Présentée et soutenue le 25 Mai 1914, à 1 heure 1/2

PAR

ALEXANDRE-GEORGES PITISTEANO



Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*

Suffragants : { MM. PILLET, *professeur*
MAY, *professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DE JURISPRUDENCE

ANCIENNE ET MODERNE

Édouard DUCHEMIN

18, Rue Soufflot, 18

1914

A MA MÈRE

INTRODUCTION

Les fleuves sont de précieux éléments de communication entre les hommes. Voies de transport naturelles, ils facilitent les relations commerciales et permettent d'écouler les produits d'un territoire. Les habitants d'un Etat, placé sur le cours d'un fleuve, doivent en user librement pour commercer avec les autres peuples et pour aboutir à l'Océan, la Grande voie de Communication.

Un fleuve peut couler à travers le territoire d'un seul Etat, dans ce cas, il est soumis à la souveraineté de cet Etat. Mais il se peut qu'il traverse successivement plusieurs Etats ou qu'il coule entre deux Etats, riverains opposés. C'est le cas du Danube, de l'Escault, de la Meuse, du Rhin. Dans ce dernier cas les divers états que traverse un même fleuve, ont un droit et un intérêt communs, à pouvoir tous s'en servir librement et conformément à certaines règles.

Les modalités, auxquelles ces règles doivent être soumises, ont engendré plusieurs questions, assez complexes, en raison même du caractère international de ces cours d'eau qui, depuis l'endroit où ils deviennent navigables et jusqu'à leur embouchure, traversent ou séparent le territoire de plusieurs Etats. Il s'agit, en effet, en principe, de concilier les intérêts de la communauté avec les droits qui résultent de la souveraineté territoriale.

Nous examinerons dans ce travail comment les différents congrès, conférences et traités sont arrivés à concilier ces intérêts et quel est le régime qu'ils ont octroyé au Danube.

PREMIÈRE PARTIE

Le droit fluvial international.

CHAPITRE PREMIER

DROIT FLUVIAL CHEZ LES ROMAINS

Les jurisconsultes romains ont constamment soutenu, dans ce monument glorieux de Sagesse civile. — Les Pandects — que : *ær, aqua profulens et mare jure comunia sunt hæc omnia*, et que toute tendance à empêcher les hommes de jouir d'une chose aussi nécessaire doit être considérée comme un acte d'injustice et d'usurpation : *Usurpatum tamen et hoc est, tametsi mullo jure, ut quis prohiberi, possit ante ædes meas vel prætorium meum piscari, quæ si quis prohibeatur adhuc injuriam agi potest.*

Cette doctrine salutaire et libérale avait tellement pénétré dans les mœurs et la conscience de ce peuple de magistrats et de jurisconsultes que même les empereurs, qui se plaisaient à prendre le titre de « Seigneurs du monde », n'osaient s'arroger des droits sur

la mer : *Ego quidam sum mundi dominus, lex autem maris.*

Les cours d'eau font partie du domaine public, en ce sens qu'ils sont ouverts à tous ; la navigation et le commerce y sont libres. L'Etat se réserve d'exercer seul un droit de police, destiné d'ailleurs uniquement à permettre à chacun de jouir également des cours d'eau. En revanche l'Etat perçoit un droit de navigation, *titulus navium*, qui était un droit compensateur légitime, destiné à rembourser l'Etat des dépenses auxquelles l'entraînaient tant l'exercice de ce droit de police que les travaux d'amélioration qu'il accomplissait sur le fleuve dans l'intérêt commun.

La navigation sur les fleuves romains était organisée en corporations. Les *collegia nautarum* étaient gratifiés de nombreux privilèges et d'une certaine considération. Ces avantages leur venaient en partie du rôle de collecteurs d'impôts qu'ils remplissaient souvent pour les matières importées et aussi de ce que la navigation n'était pas considérée uniquement comme un travail manuel, caractère qui rendait les autres métiers méprisables (1).

(1) Engelhart, *Histoire du droit conventionnel*, « Nouvelle revue historique de droit français et étranger ».

CHAPITRE II

DROIT FLUVIAL AU MOYEN AGE

Après la décadence de l'Empire romain ces principes libéraux furent longtemps méconnus (1). Les invasions successives des Barbares, qui dans leur fiévreuse impétuosité bouleversaient tout, moralement et matériellement, finirent par édifier peu à peu sur les ruines de l'Empire romain de nouvelles institutions sociales plus conformes à leur manière de vivre et de penser.

Les eaux navigables passèrent du domaine public au domaine privé des seigneurs féodaux. Sous l'influence de quelle cause s'est produite cette évolution ? Les Francs, après l'invasion, remplacèrent les fonctionnaires romains par des fonctionnaires francs, généralement choisis parmi les ducs et les comtes. Mais tandis que les *præfecti* n'étaient revêtu que du pouvoir civil, les fonctionnaires francs reçurent le pou-

(1) Dalloz, *Essai sur l'histoire générale du droit français*, p. 64.

voir civil et le pouvoir militaire. Ils se trouvèrent par là même à jouir d'une sorte de petite autonomie, qu'ils s'efforcèrent de rendre toujours plus grande, ce qui leur était singulièrement facile, étant donné le peu de surveillance dont ils pouvaient être l'objet ; et, bien mieux, le roi qui les avait nommés, renonça bientôt au pouvoir de les revoquer, en leur donnant leur fonction, à titre d'abord viager, puis héréditaire (1). Les attributs de souveraineté tombent alors dans le domaine privé des ducs. Sous leur domination que devient la liberté de navigation ? Engelhardt se charge de nous l'apprendre. « Dès le ix^e siècle, commence et se propage l'abus des droits de passage qui feront bientôt de chaque seigneurie un obstacle que les voyageurs et les marchands ne pourront franchir sans y laisser quelques dépouilles. Les communications deviendront de plus en plus difficiles et coûteuses, les populations s'isolent les unes des autres, toute centralisation disparaîtra, et la barbarie du x^e siècle remplira l'« histoire de ses méfaits » (2). Le résultat de cette fiscalité à outrance sera l'abandon des voies navigables.

Ce lamentable état de choses continuera jusqu'au xvi^e siècle, quand, la royauté, devenue forte, cherchera à s'appropriier elle-même tous les droits. Elle revendiqua à son profit les grands chemins et les

(1) P. Orban, *Traité de droit fluvial*.¹

(2) Engelhardt, *Régime conv. des fl. int.*, p. 12.

grandes rivières, et nous voyons Louis XIV, l'inspirateur de la théorie de la directe royale universelle, formuler ainsi ses prétentions dans l'ordonnance de 1669 : « Déclarons la propriété de tous les fleuves « et rivières portant bateau de leur fond, sans artifice « et ouvrage de mains, dans notre royaume et terres « de notre obéissance, faire partie du domaine de la « Couronne nonobstant tout titres et possessions contraires (1) ». Et quelque temps après : « Comme les « grands fleuves et rivières navigables appartiennent « en pleine propriété aux rois et aux souverains par « leur seul titre de souveraineté, tout ce qui se trouve « renfermé dans leur lit, comme les îles, péages, bacs, « pêches nous appartiennent, mais, comme en suite « des remontrances qui nous auraient été faites, nous « aurions bien voulu nous relâcher quelque chose des « droits que nous y avons par le titre de notre Couronne en faveur de ceux qui en jouissaient paisiblement plus de cent années auparavant... Confirmons « en leur propriété, possession et jouissance des îles, « flots, atterrissements, etc. Tous les propriétaires qui « rapporteront des titres de propriété authentiques « auparavant l'année 1566 (2) ».

Cette nouvelle évolution, produisant la suppression du plus grand nombre des droits justiciers, ou plutôt

(1) Ordonnance royale du mois d'août 1669. Isambert, *Recueil des anciennes lois*, t. XVIII, p. 221.

(2) Isambert, t. XIX, p. 425.

les réunissant tous dans une même main, ramena l'unité et, si les cours d'eau, en vertu de la théorie de la souveraineté, pouvaient encore être fermés à la navigation des étrangers, ils étaient du moins ouverts à la libre navigation des indigènes et, si des droits y étaient encore perçus, c'était au moins en partie, à titre de remboursement des dépenses d'entretien et l'unité avait remplacé la diversité (1).

Tel fut le régime pratiqué en France pendant le Moyen Age et les temps modernes. Il en fut de même dans les grandes lignes pour tous les pays où le régime féodal s'était établi.

Vers la fin du ^{xviii}^e siècle, et au début du siècle passé, l'influence des idées établies par l'ordre nouveau de choses, a nécessité des modifications importantes dans cette matière. Comme nous venons de le dire, chaque Etat exerçait encore, à cette époque, un droit exclusif de propriété sur la portion du fleuve comprise dans les limites de son territoire. La fréquence des rapports entre les divers pays, et les idées nouvelles qui prenaient corps dans le droit public des peuples s'accommodèrent mal avec cet état de choses. Aussi la nécessité d'une réglementation générale se fit-elle sentir. C'est à la France que revient l'honneur d'avoir formulé les principes généraux qui doivent régir la navigation fluviale internationale.

(1) André de Saint-Claire, *Le Danube*.

La Convention nationale, dans sa séance du 16 novembre 1792 posa les premiers jalons de la liberté fluviale, en donnant une application extensive au principe admis par le décret du 6 octobre 1791, pour les particuliers. « Que nul ne peut se prétendre propriétaire exclusif des eaux d'un fleuve ou d'une rivière navigable ou flottable. » Le manifeste lancé par le Comité exécutif provisoire, manifeste qui a servi de bases à toutes ces institutions, qui depuis cette époque forment le droit public de la navigation fluviale, porte que :

« Le Conseil exécutif, délibérant... que le cours des
« fleuves est la propriété commune et inaliénable de
« toutes les contrées arrosées par leurs eaux, qu'une
« nation ne saurait sans injustice prétendre au droit
« d'occuper exclusivement le cours d'une rivière et
« d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les
« rivages supérieurs ne jouissent du même avantage,
« un tel droit est un reste des servitudes féodales, ou
« du moins un monopole odieux, qui n'a pu être établi
« que par la force, ni consenti que par l'impuissance,
« qu'il est conséquemment révocable dans tous les
« moments et malgré toutes les conventions, parce
« que la nature ne reconnaît pas plus de peuples que
« d'individus privilégiés, et que les droits de l'homme
« sont à jamais imprescriptibles ; que la gloire de la
« république française veut que partout où s'étend la
« protection de ses armes, la liberté soit rétablie et la

« tyrannie renversée ; que lorsque, aux avantages pro-
« curés au peuple belge par les armées françaises, se
« joindra la navigation libre des fleuves et l'affran-
« chissement du commerce de ses provinces non seu-
« lement le peuple n'aura plus lieu de craindre pour sa
« propre indépendance, ni de douter du désintéresse-
« ment qui dirige la république, mais même que les
« nations de l'Europe ne pourront alors refuser de
« reconnaître que la destruction de toutes les tyrannies
« et le triomphe du droit des hommes soit la seule
« ambition du peuple français. Le Conseil frappé de
« ces puissantes considérations, arrête, que le général
« en chef des armées françaises dans l'expédition de
« Belgique, sera tenu de prendre les mesures les plus
« précises et d'employer tous les moyens qui sont à sa
« disposition, pour assurer la liberté de la navigation
« et des transports dans tous le cours de l'Escault et
« de la Meuse (1). »

Le libre usage commun des fleuves internationaux était, en conséquence, assuré par la substitution de la communauté des riverains, au droit de propriété exclusive sur la portion du fleuve comprise dans les limites du territoire de chaque Etat, « condition première d'une émancipation plus complète, c'est-à-dire

(1) Extrait des registres de délibérations du Conseil exécutif provisoire du 16 nov. 1792. Ce document mémorable fut porté à la connaissance publique à Anvers par le général de la Bourdonnais le 20 nov. 1792.

d'une réforme qui n'était pas encore dans les idées du temps (1) ». Les principes du droit international fluvial reçurent une consécration solennelle par ce manifeste qui peut être considéré comme le précurseur de toutes les mesures prises, plus tard, pour réglementer cette manière. En effet, les conventions ultérieures s'en inspirèrent et vingt-deux ans plus tard, ils se traduisirent d'une manière plus efficace dans le Traité de Paris du 30 mai 1814. Ce traité conclu entre la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Suède, le Portugal et l'Espagne prescrivait, dans son article 5 : « La navigation sur le Rhin, du point où il devient navigable jusqu'à la mer, et réciproquement, sera libre, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne et l'on s'occupera, au futur congrès, des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à lever par les Etats riverains, de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations.

Il sera examiné et décidé de même, dans le futur Congrès, de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats ».

(1) Engelhardt, *Rég. conv. des fl. intern.*, p. 25.

L'article 3 des articles séparés et secrets de ce même traité disait : « La liberté de navigation sur l'Escaut sera établie sur le même principe qui a réglé la navigation du Rhin dans l'article 5 du présent traité ».

Congrès de Vienne du 9 juin 1815.

Conformément aux dispositions du Traité de Paris du 30 mai 1814, les Plénipotentiaires réunis, au Congrès de Vienne de 1815, désignèrent une commission, qui devait s'occuper de la question de la liberté fluviale. Cette commission devait également élaborer un projet de règlement pour le Rhin et l'Escaut, dont il est fait une mention spéciale dans le traité de 1814. La Commission se réunit dans ce but et procéda à l'examen d'une proposition formulée par le Duc de Dalberg, plénipotentiaire français ; c'est cette proposition qui servit de base aux délibérations des commissaires.

« La navigation du Rhin, y est-il dit, sera entièrement libre, et ne pourra être interdite à personne, en se conformant aux règles arrêtées pour sa police. Pour avantager la navigation, l'administration du fleuve devait former dans tout son parcours un parfait ensemble, et tout ce qui a rapport à sa police et à la perception des droits sera confié à une autorité centrale. Cette autorité sera composée des délégués, co-

possesseurs des rives du Rhin, et le directeur sera désigné par le sort, entre les commissaires délégués, nommés par les différents Gouvernements qui avoisinent ce fleuve... En ce qui concerne les autres grands fleuves, l'Elbe, l'Escaut, la Vistule, le Danube, etc. Pour faciliter les communications des différents peuples, et pour favoriser l'échange de leurs productions, au moyen des routes fluviales, le moyen le plus sûr est de considérer les fleuves depuis le point où ils deviennent navigables jusqu'à leur embouchure, comme un ensemble, et d'adopter, dans ce sens, tant pour leur police et la perception des droits, un même système de navigation. Les puissances contractantes n'envisageant que le bien général et voulant l'opérer par tous les moyens, ont arrêté que le système employé pour le Rhin sera également applicable à tous les grands fleuves susmentionnés (1). »

Lorsque cette proposition vint en discussion, le baron de Humboldt, plénipotentiaire de Prusse, proposa un amendement, aux termes duquel « la navigation sur le Rhin sera entièrement libre et ne pourra *sous le rapport du commerce* être interdite à personne ». Le plénipotentiaire d'Angleterre, Lord Clancarty, fit remarquer que l'expression « Sous le rapport du commerce » s'éloignait des principes de 1814. En effet, si l'on considère sa portée, cette clause signifie que

(1) Procès-verbal de la première Conférence de la Commission relative à la libre navigation des rivières (2 février 1815).

les fleuves internationaux sont ou peuvent être fermés aux bâtiments, qui n'ont pas pour objet exclusif les transports commerciaux (1). La différence entre la liberté de navigation et la liberté de commerce consiste encore en ce que la première permet à tous les bâtiments même étrangers, l'usage de la voie fluviale. La seconde permet aux marchandises l'utilisation de la voie fluviale pour se rendre à destination sans être soumise à un droit de transit. Dans le cas précédent, les marchandises ne peuvent user de cette liberté que par l'entremise d'un navire riverain. L'amendement du baron de Humboldt, à la proposition du duc de Dalberg fut adopté, et consacré dans l'Acte final du Congrès de Vienne, à l'article 190.

La commission, chargée par le Congrès d'étudier la question de la navigation, se livra à des investigations minutieuses, examina tous les rapports et observations qui lui furent présentés, et rédigea un projet de règlement, où sont arrêtées les dispositions qui assurent l'application pratique des principes de droit international en matière de navigation fluviale. Ce projet pris corps dans l'Acte final du Congrès signé le 9 juin 1815 (art. 108-118) (2).

(1) Engelhardt, *Rég. conv. des fleuves intern.*, p. 80.

(2) ART. 108. — Les puissances, dont les états sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nomment, à cet effet, des Commissaires, qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du Congrès, et

Nous pouvons pour conclure condenser en quelques formules les principes consacrés par le Congrès de Vienne :

qui prendront pour bases de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants.

ART. 109. — La navigation dans tous les cours des rivières indiquées dans l'art. précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne, bien entendu qu'on se conformera aux règlements relatifs à la police de cette navigation, lesquels seront conçus d'une manière uniforme pour tous, et aussi favorables que possible au commerce de toutes les nations.

ART. 110. — Prescrit l'établissement d'un système uniforme sur tout le cours de la rivière, « tant pour la perception des droits que pour le maintien de la police », et il ajoute que ce système s'étendra autant que possible aux affluents de la dite rivière.

ART. 111. — Décide que les droits sur la navigation seront fixés d'une manière uniforme, invariables et assez indépendants de la qualité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison autrement que pour cause de fraude et de contravention. Le tarif ultérieur ne pourra être plus élevé que celui actuel.

ART. 112. — Ordonne de réduire le nombre des bureaux de preception.

ART. 113. — Met à la charge de chaque état riverain l'entretien des chemins de halage sur son territoire et l'exécution des travaux à affecter dans le lit de sa section fluviale pour faciliter la navigation. Au cas où les deux rives relèveraient de souverainetés différentes, ces derniers travaux seront répartis par le futur règlement.

ART. 114. — Défend d'établir des droits d'étapes, d'échelle ou de relâche forcé, mais il ajoute que ceux existants seront conservés.

L'ART. 115. — Proclame que les douanes des Etats rive-

1° Etablissement sur les fleuves internationaux d'une communauté constituée, pour leur réglementation par les délégués des Etats riverains.

2° Libre navigation pour tous les bâtiments de commerce quel que soit leur pavillon ;

3° Système uniforme sur tout le cours du fleuve tant pour la perception des droits que pour le maintien de police ;

4° Fixation d'un taux uniforme et maximum pour les droits de navigation ;

5° Obligation pour chaque Etat d'accomplir sur sa section fluviale les travaux que réclame l'intérêt de la navigation ;

6° Non-établissement de nouveaux droits d'étape, d'échelle ou de relâche forcé ;

7° Distinction des droits de douanes et de droits de navigation ;

8° Exécution par les Etats riverains du règlement arrêté par la communauté fluviale.

9° Extension, dans les limites du possible, du prin-

rains, n'auront rien de commun avec les droits de navigation.

L'ART. 116. — Prescrit l'établissement d'un règlement commun pour appliquer les dispositions précitées, règlement qui, une fois arrêté, ne pourra être modifié que du consentement de tous les Etats riverains.

L'ART. 117. — Accorde aux règlements particuliers du Rhin, du Mein, de la Moselle, de la Meuse et de l'Escaut annexés à l'Acte de Vienne la même force et valeur que s'ils y avaient été textuellement insérés.

cipe précédent aux affluents internationaux du fleuve international.

La navigation fluviale reçut ainsi une réglementation par des prescriptions uniformes, applicables à tous les fleuves, tout en conciliant les principes du droit international en matière de navigation fluviale avec les droits territoriaux des Etats riverains. A l'avenir aucune disposition ne pourra être prise qu'à la suite d'un accord librement consenti par chaque état intéressé (art. 116). L'acte du Congrès de Vienne en établissant ces dispositions a mis en harmonie la doctrine du droit international sur la communauté du trafic commercial, avec les principes à la fois de droit international et de droit public de la souveraineté territoriale, attribut des états souverains... Grâce à l'heureuse liaison qu'on avait établie entre les exigences internationales et l'accord qu'on avait su mettre entre le droit public et le droit international (1).

(1) Holtzendorff, *Droits riverains de la Roumanie sur le Danube*, p. 78.

DEUXIÈME PARTIE

Le Danube.

Le Danube est le dernier des fleuves européens auquel on ait appliqué les principes de 1815. « N'est-ce pas un fait étrange, que le plus grand cours d'eau international européen, que Napoléon I^{er} avait appelé « le Roi des fleuves de l'Europe » et qui forme la voie de communication fluviale entre l'Occident et l'Orient; était resté jusqu'en 1856, en dehors du droit public européen, consacré par le Congrès de Vienne (1) ».

Plusieurs explications ont été données de cette étrange situation :

Suivant Caratheodory (2) le Gouvernement ottoman a toujours accordé des facilités aux nations qui avaient intérêt à exercer le commerce ou la navigation sur tout le parcours du fleuve qui borde son territoire. Les difficultés qui ont tant retardé le jour de la réglementation du Danube proviennent plutôt de la con-

(1) Geffken, *La question du Danube*, p. 6.

(2) *Du droit international concernant les grands cours d'eau*, p. 125.

duite de la Russie qui voulait monopoliser, à son profit, le commerce et la navigation du grand fleuve.

Le Congrès de Vienne ne mentionne pas le Danube nous dit Engelhardt (1), parce qu'il relevait dans sa région moyenne et maritime d'un état non encore admis dans le concert européen.

De son côté Geffken (2) ajoute que la circonstance, que la Turquie n'avait pas été représentée au Congrès, était sans portée et de plus cette puissance n'a jamais refusé d'appliquer au Danube les principes de Vienne, jusqu'à ce que, à partir de 1828, elle se trouva dans l'impossibilité de le faire.

Il convient, toutefois, de remarquer que le Danube, bien que n'étant pas expressément mentionné dans l'Acte final du Congrès de Vienne, n'est pas resté en dehors des délibérations des négociateurs réunis à Vienne. C'est ainsi que le projet du Duc de Dalberg, dans son article 17, mentionne le Danube comme devant être soumis au régime adopté pour le Rhin, et le projet du baron Humboldt, plénipotentiaire de Prusse, qui a amendé, sous certains points, la proposition du duc de Dalberg, porte qu'il s'agit « de convenir comment on pourra effectuer que les mêmes principes (ceux auxquels le Rhin doit être soumis) soient appliqués en temps et lieu et autant que les circonstances le permettent dans un objet aussi vaste,

(1) *Histoire du droit fluvial constitutionnel*, p. 175.

(2) *La question du Danube*, p. 8.

aussi à d'autres rivières et successivement à toutes celles qui peuvent intéresser le commerce de l'Europe dans quelque partie que ce soit ». Mais puisqu'il « serait inutile de prouver l'impossibilité de conclure des conventions semblables (à celles du Rhin) sur toutes les rivières de l'Europe pendant le temps du Congrès, on pourra faire un grand pas vers la liberté générale de la navigation des rivières, en invitant les puissances qui signeront l'Acte final du Congrès de Vienne, de s'engager mutuellement à convenir le plus tôt possible, tant entre elles, qu'avec d'autres, d'arrangements sur la liberté de navigation de celles des rivières de leurs Etats qui leur sont communes » (1).

Toutefois, ce n'est qu'en 1856 que le Congrès de Paris, en soumettant le Danube, sur toute son étendue, au régime des fleuves conventionnels, semble avoir voulu rétablir, à cet égard, la loi méconnue de l'égalité universelle.

(1) *Mémoire du Baron de Humboldt* du 3 fév. 1815.

CHAPITRE PREMIER

RÉGIME DU DANUBE AVANT 1856

Avant 1856 le Danube a été l'objet de plusieurs conventions. Mais ces conventions, même celles qui sont postérieures au Congrès de Vienne, ne sont pas les conséquences des principes établis en 1815. Elles sont le résultat des stipulations qui réglementent les rapports de navigation sur le Danube exclusivement entre les États contractants.

Le plus ancien traité de commerce concernant le Danube a été conclu en 1408, entre le Voévode de Valachie Mircea Bassarabe et le roi Vladislav d'Hongrie. Par ce traité le Voévode de Valachie s'engageait à protéger tous les négociants venant, par la voie du Danube, d'Hongrie et de leur faciliter la vente de leurs marchandises (1).

L'Autriche et la Turquie ont aussi conclu plusieurs traités concernant la navigation du Danube. Le pre-

(1) Hasden, *Histoire roumaine*.

mier est celui de Passarovitz, 1718. Dans son article 2 il reconnaissait la liberté de navigation du Danube. Ce traité est continué par l'article 8 du traité de Belgrade de 1739, et renouvelé à Constantinople le 24 février 1784. Ce dernier traité prévoit dans son article 5, le bénéfice pour l'Autriche de la clause de la nation la plus favorisée.

Le traité de Bukarest de 1812, conclu entre la Turquie et la Russie, par lequel la Russie obtint la Bassarabie, devenant ainsi Etat riverain du Danube, depuis le confluent de Pruth, jusqu'à l'embouchure du Danube, sur toute la rive gauche du bras de Kilia, stipule dans son article 6 la liberté de navigation pour les deux riverains. Cet acte contient encore la défense de faire des travaux de fortifications dans les îles du Danube.

A la suite du Traité d'Ackerman de 1826, la Russie devint propriétaire du bras de Soulina (1), et par le Traité d'Andrinople, 1828 (art. 3), elle s'appropriâ le dernier bras, celui de Saint-Georges avec toutes les îles formées par les trois embouchures du Danube (2).

Le Gouvernement russe, obtint de la sorte une influence considérable sur cette portion du Danube et il en profita « pour ruiner le commerce du Danube au profit de son port d'Odessa, mais au mépris des ar-

(1) C'est alors que la Russie fit proclamer la libre navigation de la Mer Noire.

(2) Ce même traité assurait à la Russie le libre passage des détroits et le libre commerce sur la mer Noire.

tibles 108, 109 et 113 de l'Acte du Congrès de Vienne qui portait sa signature » (1).

La Russie négligeait d'entretenir les bouches du Danube en état de navigabilité, de sorte que l'ensablement, qui s'y produisit, obstruait toute communication. Ces mesures vexatoires n'étaient pas faites pour plaire à l'Autriche qui avait fondé, en 1830, une Société Impériale et Royale de navigation. Elle s'en émut à juste titre, car le chenal n'étant plus entretenu, la navigation devint presque impossible. Son commerce fluvial se ressentait de ces entraves et menaçait d'échouer. Aussi le 13 juillet 1840, négocia-t-elle avec la Russie un traité, aux termes duquel le cabinet de Saint-Pétersbourg s'engageait à commencer, dans le plus bref délai possible, les travaux nécessaires pour arrêter l'ensablement de l'embouchure de Soulina. Ce traité est le premier qui s'occupe spécialement et exclusivement du Danube. Il lui applique, en partie, les principes établis au Congrès de Vienne de 1815 (2). Malheureusement ce traité resta lettre morte, la Russie cherchant, par tous les moyens, à en éluder les conséquences.

Sur ces entrefaites survint la guerre de Crimée avec les résultats que l'on connaît. La situation créée sur le Danube et le défaut d'exécution du traité de 1840, sont la cause de l'empressement avec lequel l'Autriche

(1) Geffken, *La question du Danube*, p. 6.

(2) Convention de Saint-Pétersbourg.

fit de l'application du Traité de Vienne au Danube, une des conditions de la paix qui devait mettre fin à la guerre d'Orient, le 30 mars 1856. C'est précisément à partir de ce moment que l'Autriche inaugura une nouvelle politique sur le Danube, et tous les traités postérieurs accusent la marche progressive dans l'influence qu'elle tend à acquérir sur le Danube.

La première Conférence, en vue du rétablissement de la paix, se réunit à Vienne le 5 décembre 1853, le lendemain même du commencement des hostilités. Les négociations qui suivirent aboutir à un échange de notes qui eut lieu le 8 août 1854, entre le comte Buol-Schauenstein, ministre des Affaires Etrangères d'Autriche, et les représentants de France et d'Angleterre. Les trois Cours tombèrent d'accord sur le fond des questions que le traité de paix devait régler, ce sont les quatre points de Vienne. L'un d'eux exigeait l'application au Danube des principes de 1815 et la suppression de toutes entraves aux embouchures du fleuve. Le 28 décembre 1854 les plénipotentiaires d'Autriche, de France et de Grande-Bretagne communiquèrent au Prince Gortschakoff leurs désirs sous la forme d'un mémorandum. En ce qui concerne la question du Danube il y est dit : « Pour donner à la liberté de navigation du Danube tout le développement dont elle est susceptible, il est désirable, que le cours du Bas-Danube, commençant au point où il devient commun aux deux états riverains, soit retiré à la ju-

ridiction territoriale existante en vertu de l'art. 3 du traité d'Andrinople. En tout cas la liberté du Danube ne pourrait être assurée si elle n'était placée sous le contrôle d'une autorité syndicale, investie des pouvoirs nécessaires pour détruire les obstructions existantes aux embouchures de ce fleuve ou qui pourraient y être établies dans l'avenir » (1).

(1) Extrait du mémorandum du 28 décembre 1854.

CHAPITRE II

PÉRIODE POSTÉRIEURE A 1856

a) *Conférence de Vienne en 1855.*

Le Gouvernement russe accepta les quatre points de Vienne, et Vienne fut choisie comme lieu de réunion des plénipotentiaires. A la séance du 21 mai 1855 on aborda la discussion sur la question du Danube par l'étude d'un projet autrichien élaboré par le Baron de Prokesch sous forme de mémoire (1). Dans ce mémoire on trouve exposé le point de vue du Cabinet de Vienne en ce qui concerne les garanties nécessaires pour assurer la liberté de navigation sur le Danube. Nous verrons si plus tard l'Autriche s'est maintenue dans son opinion première sans en apporter des modifications tour à tour contradictoires, où si elle a changé selon ses intérêts du moment.

Le Prince Gortsakoff dit en principe, que la question

(1) *Mémorandum du Comte de Prokesch Ossén.*

mise en discussion présentait deux faces : l'une politique l'autre commerciale et pratique, mais qu'à tous les points de vue la Russie a fait tout son possible pour écarter les obstacles qui s'opposaient à la liberté de navigation et qu'elle a pris toutes les mesures pour en assurer l'exercice.

Le baron de Prokesch répond qu'il n'est pas dans sa pensée de mettre en doute les bonnes intentions du Gouvernement russe, mais que les résultats ont été contraires à ses intentions.

Le Prince Gortsakoff assure toutefois que le concours le plus loyal de la Russie, était acquis à toutes les mesures ayant pour but d'assurer la liberté de navigation sur le Danube. Il faut toutefois remarquer que l'expression *syndicat*, tout à fait inusitée dans les relations internationales, ne présentait pas une idée claire et précise et ajouter que le second des principes admis avait pour objet d'assurer la liberté entière de navigation sur le Danube ; que la commission destinée à réglementer cette liberté et qualifiée de *syndicat*, aurait un caractère scientifique et technique, que la question relative au commerce, il était important de n'y rien mêler qui eut un caractère politique ».

Le plénipotentiaire de France, baron de Bourquency fait remarquer qu'il était impossible de dépouiller de tout caractère politique une question qui avait été élevée à la hauteur d'une garantie européenne et que le *syndicat* n'était autre chose que le

représentant des intérêts de tous. Le Prince Gortschakoff déclare que si le mot syndicat, impliquait l'exercice d'un droit de souveraineté il devrait s'opposer à son adoption (1).

La conférence décida de tenir compte de quelques-unes des objections formulées et tomba d'accord sur certaines modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au projet du baron de Prokesch. C'est ainsi notamment, en ce qui concerne la valeur du mot syndicat, le Prince Gortschakoff ayant déclaré, que ses objections « ne portaient nullement sur l'institution elle-même, et n'avaient pour but que de trouver un mot plus adapté à l'idée qu'il s'agissait d'exprimer » ; les plénipotentiaires substituèrent au mot syndicat celui de Commission européenne (2).

Il importe de mentionner à titre documentaire que dans la même séance, le plénipotentiaire de la Grande-Bretagne exprime le désir de son Gouvernement d'être représenté à la fois dans la Commission européenne et dans celle des Etats riverains, et que si cette dernière doit être uniquement composée d'Etats riverains, il désire du moins « que la Commission européenne, dont le devoir sera d'exercer un contrôle sur la liberté de navigation des bouches du Danube et jusqu'à la mer, soit et reste permanente ». Quelques objections ayant été élevées contre la nécessité et

(1) Conférence de Vienne. Protocole n° 4, 21 mars 1855.

(2) Conférence de Vienne. Protocole n° 5 du 23 mars 1855.

l'utilité de cette permanence, les plénipotentiaires d'Angleterre proposent, qu'il soit convenu que la Commission européenne ne pourra être dissoute que d'un commun accord. Cette proposition fut approuvée à l'unanimité.

A la suite de ces observations la conférence adopte le projet du baron de Prokesch Osten, avec quelques amendements dont nous venons de mentionner les plus importants. C'est ce projet qui servira de base aux délibérations du Congrès de Paris.

b) Congrès de Paris du 25 février 1856.

Le Congrès qui devait statuer sur les préliminaires de la paix signée à Vienne se réunit à Paris le 25 février sous la présidence de M. le comte Walewski, ministre des Affaires étrangères de France.

A la deuxième séance, le président donne lecture des propositions de paix, acceptées par les puissances contractantes et contresignées dans le protocole signé à Vienne. Le comte Walewski émet en suite l'avis qu'il tiendra lieu de préliminaires de paix. Cette proposition est adoptée et à la séance du 6 mars, l'ordre du jour appelle la question du Danube. Le premier plénipotentiaire de France rappelle tout d'abord « que la Conférence de Vienne avait étudié avec soin toutes les questions qui se rattachaient à la naviga-

tion du Danube, et qu'il y aurait lieu, par conséquent, de tenir compte des travaux qu'elle avait préparés ». Il est intéressant de rappeler qu'à la même séance, le comte Walewski fait remarquer que le Congrès aura à s'occuper ultérieurement de la composition des deux commissions dont il est parlé dans les deux derniers paragraphes, mais que la Commission exécutive devant comprendre les délégués de toutes les puissances riveraines du Danube, il y aurait lieu d'inviter la Bavière à s'y faire représenter.

Le comte Buol fait remarquer que le règlement dont cette Commission devra surveiller l'exécution ne peut toucher qu'aux intérêts de la navigation sur le Bas-Danube que la navigation du Haut-Danube n'a soulevé aucun conflit entre les intéressés, et qu'il n'y aurait nulle raison de donner à l'autorité de la Commission une extension que rien ne justifierait.

Le premier plénipotentiaire de France répond que le Congrès est saisi d'une question générale intéressant la navigation du fleuve, qu'elle a été posée ainsi dans le document qui sert de base à la négociation, que du moment où il est convenu que la Commission dite exécutive doit être composée des riverains, on ne saurait exclure la Bavière (1).

Le 12 mars, le comte Buol Schauenstein, plénipotentiaire d'Autriche, ayant reçu des instructions de

(1) Congrès de Paris. Protocole du 6 mars 1856.

Vienne, déclare « que les principes établis par le Congrès de Vienne et destinés à régler la navigation des fleuves qui traversent plusieurs Etats, posent comme règle principale, que les Puissances riveraines sont exclusivement appelées à se concerter sur les règlements de police fluviale et à en surveiller l'exécution ». Le comte Walewski dit que « d'une part le Congrès doit pourvoir à la libre navigation du Danube dans tout son haut cours, sur les bases établies par le Congrès de Vienne ; et, de l'autre, aviser aux moyens de faire disparaître les obstacles qui entravent le mouvement commercial dans la partie inférieure du fleuve et à ses embouchures ; que c'est uniquement cette dernière tâche qui sera dévolue aux commissaires qu'on se propose d'instituer ; mais qu'il n'est pas moins essentiel de s'entendre sur le développement du principe général, afin de compléter l'œuvre que les Puissances contractantes ont eu en vue en stipulant comme il est dit dans les préliminaires que la liberté de navigation du Danube et de ses embouchures sera efficacement assurée, en réservant les positions particulières des riverains, qui seront réglées sur les principes établis par l'acte du Congrès de Vienne, en matière de navigation fluviale (1) ». Et, d'autre part, Lord Clarendon, plénipotentiaire d'Angleterre, s'appuyait sur l'idée d'appliquer les dispositions de l'acte

(1) Congrès de Paris. Protocole n° 8 du 12 mars 1856.

du Congrès de Vienne, au Danube et à ses embouchures, fait remarquer que si l'on n'admettait pas l'opinion du comte Walewsky, l'Autriche pourrait acquérir une prépondérance, qui lui donnerait des avantages exclusifs et le Congrès ne pourrait consacrer ce résultat. Comme suite à la séance du 18 mars le comte de Buol Schauenstein annonce que l'Autriche adhérerait à l'entière application des principes établis par l'Acte du Congrès de Vienne, au Haut comme au Bas-Danube, pourvu toutefois, que cette mesure fût combinée avec les engagements antérieurs, *pris bona fide* par les Etats riverains.

L'Autriche déclarait, en conséquence, par l'organe de son plénipotentiaire, qu'elle se rendait aux vœux des négociateurs et qu'elle se soumettait aux décisions du Congrès tout en faisant une réserve, motivée par certains engagements, qui restreignent la liberté d'action du gouvernement impérial.

Quels étaient ces engagements qui entravaient l'adhésion entière et sans conditions de l'Autriche ? Pour en avoir l'explication, il suffit de rappeler que dès 1830, une compagnie *i et r* privilégiée pour la navigation à vapeur sur le Danube s'était fondée en Autriche. Cette compagnie comptait des puissants soutiens, et le cabinet de Vienne pensait que son développement assurerait également une expansion du commerce autrichien sur le Bas-Danube. Aussi l'Autriche s'émut-elle à juste titre de la situation créée

par la Russie aux bouches du Danube, et fut, comme nous venons de le voir, une des premiers Puissances, qui posaient la question de la liberté de navigation sur le Danube, comme une des conditions principales de la paix. A travers les longues négociations qui se sont poursuivies depuis les premiers essais pour le rétablissement de la paix, et jusqu'à l'accord définitif, le Gouvernement de l'empereur François-Joseph prit le rôle de médiateur, guidé surtout par le désir de s'assurer une situation privilégiée sur le Danube.

Toutes les propositions relatives à la liberté de navigation, devaient être, dans l'intention de l'Autriche, limitées au Bas-Danube. Le point de vue autrichien fut toutefois écarté, et l'art. 15 du traité signé le 30 mars 1856 stipule que les garanties qui assurent la liberté de navigation seront appliquées « au Danube et à ses embouchures » et non pas seulement à telle portion du Danube. Enfin le 30 mars 1856 les Plénipotentiaires signèrent le traité de paix. Les art. 15, 16, 17, 18, 19, s'occupent du Danube (1) :

(1) Traité de Paris du 30 mars 1856 (Extrait).

ART. 15. — L'Acte du Congrès de Vienne ayant établi les principes destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, les Puissances contractantes stipulent entre elles qu'à l'avenir ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures. Elles déclarent que cette disposition fait désormais partie du droit public de l'Europe, et la prennent sous leur garantie.

La navigation du Danube ne pourra être assujettie à aucune entrave ni redevance qui ne serait pas expressément prévue par

L'article 16 institue une Commission européenne, dont la durée est fixée par l'article 18 à deux ans. Sa mission était de dégager les embouchures du Danube,

les stipulations contenues dans les articles suivants. En conséquence, il ne sera perçu aucun péage basé uniquement sur le fait de la navigation du fleuve, ni aucun droit sur les marchandises qui se trouvent à bord des navires. Les règlements de police et de quarantaine à établir, pour la sûreté des Etats séparés ou traversés par ce fleuve, seront conçus de manière à favoriser, autant que faire se pourra, la circulation des navires. Sauf ces règlements, il ne sera apporté aucun obstacle, quel qu'il soit, à la libre navigation.

ART. 16. — Dans le but de réaliser les dispositions de l'article précédent, une Commission dans laquelle la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie, seront, chacune, représentées par un délégué, sera chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires, depuis Isaktacha, pour dégager les embouchures du Danube, ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des sables et autres obstacles qui les obstruent, afin de mettre cette partie du fleuve et lesdites parties de la mer dans les meilleures conditions possibles de navigabilité.

Pour couvrir les frais de ces travaux, ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches du Danube, des droits fixes, d'un taux convenable, arrêtés par la Commission à la majorité des voix, pourront être prélevés, à la condition expresse que, sous ce rapport comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité.

ART. 17. — Une Commission sera établie et se composera des délégués de l'Autriche, de la Bavière, de la Sublime-Porte et du Wurtemberg (un pour chacune de ces puissances), auxquels se réuniront les Commissaires des trois principautés danubiennes, dont la nomination aura été approuvée par la Porte. Cette Commission, qui sera permanente : 1° élaborera les règlements de na-

ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des entraves qui s'opposent à la libre navigation. L'article 17 institue une Commission riveraine permanente qui doit élaborer des règlements de navigation et de police fluviale, de faire disparaître les obstacles qui s'opposent à l'application, au Danube des principes du Traité de Vienne ; ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve, et se substituera, après la dissolution de la Commission européenne aux pouvoirs dont celle-ci avait été investie. La Commission prévue par l'article 16 est donc temporaire ; quant à la Commission riveraine instituée par l'ar-

vigation et de police fluviale ; 2° fera disparaître les entraves de quelque nature qu'elles puissent être, qui s'opposent encore à l'application au Danube des dispositions du traité de Vienne ; 3° ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve ; et 4° veillera, après la dissolution de la Commission européenne, au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer y avoisinantes.

ART. 18. — Il est entendu que la Commission européenne aura rempli sa tâche, et que la Commission riveraine aura terminé les travaux désignés dans l'article précédent sous les n^{os} 1 et 2, dans l'espace de deux ans. Les Puissances signataires, réunies en conférence, informées de ce fait, prononceront, après en avoir pris acte, la dissolution de la Commission européenne ; et dès lors, la Commission riveraine permanente jouira des mêmes pouvoirs que ceux dont la Commission européenne aura été investie jusqu'alors.

ART. 19. — Afin d'assurer l'exécution des règlements qui auront été arrêtés d'un commun accord, d'après les principes ci-dessus énoncés, chacune des Puissances contractantes aura le droit de faire stationner, en tout temps, deux bâtiments légers aux embouchures du Danube.

ticle 17, elle est permanente. On verra que sur ce point de vue des modifications importantes ont été apportées aux dispositions du traité.

Ce qu'il y a d'important à retenir dans le Traité de Paris, ou plutôt dans les longues négociations dont il est issu, c'est la persévérance que mit le Gouvernement français, à faire triompher malgré la résistance de l'Autriche, les principes de 1815, sur le Haut comme sur le Bas-Danube (1).

c) *L'Acte de négociation du Danube.*

Signé le 7 novembre 1857.

La Commission riveraine, instituée par l'article 17 du Traité de Paris, se réunit à Vienne le 29 novembre 1856 et les travaux aboutirent à l'Acte de navigation du Danube signé à Vienne le 7 novembre 1856.

Cette Commission se trouvait composée des délégués du Wurtemberg, de la Bavière, de l'Autriche et de la Turquie ainsi que des commissaires de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie. Le Traité de Paris avait garanti aux trois principautés danubiennes la liberté complète de leur administration intérieure. Cette liberté aurait reçu une grave atteinte, si la Turquie avait eu le droit de contracter avec les puissances

(1) P. Orban, *Droit fluvial intern.*, p. 198.

étrangères des traités imposant aux principautés des actes d'administration intérieure. Aussi l'article 17 porte que des commissaires de la Moldavie, de la Valachie et de la Serbie se réuniront aux délégués des Etats riverains pour élaborer le règlement du Danube.

Ce règlement, élaboré sous l'influence de l'Autriche, lui réservait une situation prépondérante. Signé le 7 novembre il fut ratifié le 9 janvier 1858 et l'Autriche désirait le rendre immédiatement exécutoire. Mais son article 8 souleva des réclamations de la part des signataires du Traité de Paris.

Cet article 8 établissait une distinction entre la navigation maritime et le cabotage, qui restait réservé aux sujets des Etats riverains et leur accordait le privilège des transactions entre les différents ports du Danube (1).

Si cette clause devait être maintenue, le Traité de Paris au lieu de rendre plus libre la navigation du Danube, y aurait finalement mis des entraves. Au lieu d'assurer des droits nouveaux aux pavillons des puissances non riveraines, il les aurait dépouillées des droits acquis, et aurait paralysé leur commerce avec les principautés danubiennes.

En réalité, la lutte ne s'était pas engagée entre l'intérêt des Etats riverains d'un côté et celui de l'Eu-

(1) Art. 8 de l'Acte de Navigation du 7 nov. 1857.

rope de l'autre, mais entre les intérêts de celle-ci et les intérêts de l'Autriche ; car aucun des pays riverains, comme la Turquie, la Bavière, le Wurtemberg, la Serbie, la Valachie ou la Moldavie n'étaient en état de faire concurrence à la Compagnie J. et R., privilégiée pour la navigation à vapeur sur le Danube, et ne pouvaient profiter effectivement du cabotage. L'Autriche n'aurait probablement pas mis tant de ferveur pour exclure du cabotage les pavillons non riverains, si cette exclusion ne lui valait pas le monopole du cabotage pour sa Compagnie privilégiée.

Aux termes de l'article 18 du Traité de Paris, ce règlement devait être accepté par les Puissances assemblées en Conférence. L'occasion se présenta à la Conférence qui se réunit à Paris en 1858 pour traiter des questions relatives à l'organisation des principautés roumaines. A la séance du 9 août, le plénipotentiaire de France rappelle qu'en vertu de l'article 17 du Traité de Paris, une Commission riveraine avait été chargée d'élaborer des règlements de navigation du Danube, et pria les plénipotentiaires d'Autriche de communiquer leur projet (1). A la discussion de l'article 8, les Plénipotentiaires de France, de Grande-Bretagne constatent qu'il n'en est harmonie ni avec le Traité de Paris de 1856, ni avec l'article 5 du Traité de Paris de 1814, ni avec les principes établis par le traité de Vienne de 1815.

(1) Conférence de Paris. Protocole n° 14 du 9 août 1858.

La Conférence, malgré les efforts de l'Autriche, refusa de ratifier le règlement de 1857 et la Commission riveraine ne continua pas à fonctionner. La Commission européenne, au contraire, dont la durée était fixée à deux ans, et dont l'Autriche désirait ardemment la dissolution, continua à exister ; la tâche, en effet, était beaucoup trop lourde pour pouvoir être menée à bien en si peu de temps, et, malgré les résistances autrichiennes, la Conférence lui accorda un plus long délai. Il fut décidé qu'elle durerait jusqu'à ce qu'elle eut achevé ses travaux.

Donc après 1858 la situation est la suivante : la Commission riveraine, qui devait être permanente et jouir du pouvoir exécutif, cesse de se réunir sans cependant être dissoute. La Commission européenne continue seule les travaux. Enfin à défaut de réglementation conventionnelle, l'Autriche et la Turquie conservent leurs droits de police, chacune sur sa section. Cette situation anormale continua jusqu'à 1866.

d) *Conférence de Paris de 1866.*

En mars 1866 une nouvelle Conférence se réunit à Paris pour discuter sur les affaires des Principautés roumaines, ainsi que sur les diverses questions concernant la navigation du Danube.

Entre temps la Commission européenne édicta une

série de lois qui, dûment coordonnées et réunies en un seul instrument, furent l'objet d'une convention signée le 2 novembre 1865 par les plénipotentiaires signataires du Traité de Paris.

Il fut constaté dans cet acte que la Commission européenne, après neuf années d'activité, était parvenue à réaliser d'importantes améliorations dans le régime de la navigation du Bas-Danube, surtout en ouvrant l'accès de l'embouchure de Soulina aux bâtiments d'un grand tirant d'eau.

L'acte public du 2 novembre 1865 mérite d'être mentionné comme un élément important du droit public moderne relatif aux fleuves internationaux. Aux termes de cette convention, la Commission européenne restera chargée, à l'exclusion de toute ingérence quelconque, d'administrer au profit de la navigation tous les ouvrages et établissements créés en exécution de l'article 16 du Traité du 3 novembre 1856, de veiller à leur maintien et conservation et de leur donner tout le développement que les besoins de la navigation pourront réclamer (1).

La Conférence de Paris de 1866 ratifia l'Acte public de Galatz du 2 novembre 1865 et décida de prolonger, par un nouveau délai de cinq ans, l'existence de la Commission européenne.

(1) Nous reviendrons sur cette convention en exposant les travaux de la Commission européenne du Danube.

A la suite de 1866 le régime du Danube est le suivant :

1° Pour la partie du fleuve située entre Isakthea et la mer, la Commission européenne continuait à subsister.

2° Le Haut Danube depuis Otsova jusqu'à l'Elbe était soumis au règlement établi par l'Autriche et les riverains allemands.

3° Pour le Moyen Danube, de Orsova (Portes de Fer) jusqu'à Isaktha, l'ancien régime, existant avant le Traité de Paris, restait en vigueur. Le règlement de 1857 ne pouvant, en effet, y être appliqué, puisqu'il n'avait pas été sanctionné par l'Europe, et la Commission riveraine continuant à ne pas se réunir.

e) *Traité de Londres de 1871.*

Sur ces entrefaites survint la guerre franco-allemande. La Russie profitant des circonstances qui mirent fin à la guerre, dénonça les articles 11 et 14 du Traité de Paris, concernant la neutralisation de la mer Noire.

La circulaire du prince Gortshakoff, en date du 19 au 31 octobre 1870, porte que « les altérations successives qu'ont subies durant ces dernières années, les transactions considérées comme fondement de l'équilibre de l'Europe, ont placé le cabinet impérial

dans la nécessité d'examiner les conséquences qui en résultent pour la position politique de la Russie. Parmi ces transactions, celle qui l'intéresse le plus directement est le Traité de 1856. La convention spéciale entre les deux riverains de la mer Noire, formant annexe à ce traité, contient de la part de la Russie, l'engagement d'une limitation de ses forces navales, jusqu'à des dimensions minimales. En retour ce traité lui offrait le principe de la neutralisation de cette mer. Et plus loin, après avoir déclaré que seule la Russie avait respecté les engagements pris en 1856 la note poursuit que « Sa Majesté Impériale ne saurait se considérer plus longtemps comme liée aux obligations du Traité de 1856, en tant qu'elles restreignent ses droits de souveraineté dans la mer Noire ».

Le cabinet de Saint-Petersbourg se proposait de saisir la Conférence qui devait se réunir bientôt pour se prononcer sur la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne, de son projet de modification des articles 11 et 14 du Traité de Paris.

Cette conférence se réunit à Londres en mars 1871. La Russie obtint gain de cause et le régime de la mer Noire revint à la situation antérieure à 1856. En ce qui concerne la question du Danube, la conférence prit les dispositions suivantes (1) :

(1) Traité de Londres du 13 mars 1871.

ART. 4. — La Commission établie par l'article 16 du traité de Paris, dans laquelle les Puissances cosignataires du Traité sont

La durée de la Commission européenne est prolongée de 12 ans. Les puissances voulaient lui accorder un terme de 25 ans, mais la Russie s'y opposa.

La Commission riveraine pourrait se réunir quand ce serait jugé utile par les Etats riverains et aux conditions arrêtées entre eux, pourvu qu'elles ne fussent pas contraires à l'article 17 du Traité de Paris.

Le bénéfice de la neutralité, en cas de guerre, accordé aux établissements de la Commission euro-

chacune représentées par un délégué, et qui est chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires depuis Isaktcha, pour dégager les embouchures du Danube, ainsi que les parties de la mer Noire y avoisinantes, des sables et autres obstacles qui les obstruent, afin de mettre cette partie du fleuve et les dites parties de la mer dans les meilleures conditions de navigabilité, est maintenue dans sa composition actuelle. La durée de cette commission est fixée pour une période ultérieure de douze ans, à compter du 24 avril 1871, c'est-à-dire jusqu'au 24 avril 1883, terme de l'amortissement de l'emprunt contracté par cette Commission sous la garantie de l'Autriche-Hongrie, de l'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Turquie.

ART. 7. — Tous les ouvrages et établissements de toute nature créés par la Commission européenne, en exécution du traité de Paris de 1856, ou du présent Traité, continueront à jouir de la même neutralité qui les a protégés jusqu'ici et qui sera également respectée à l'avenir, dans toutes les circonstances, par les hautes parties contractantes.

Le bénéfice des immunités qui en dérivent s'étendra à tout le personnel administratif et technique de la Commission.

Il est cependant bien entendu que les dispositions de cet article n'affecteront en rien le droit de la Sublime-Porte de faire entrer, comme de tout temps, ses bâtiments de guerre dans le Danube en sa qualité de Puissance territoriale.

péenne et à son personnel, était maintenu et légèrement étendu.

Sur la demande de l'Autriche, cette dernière est chargée d'exécuter concurremment avec la Turquie les travaux nécessaires pour rendre possible la navigation aux Portes de Fer. Nous croyons devoir donner ici quelques explications. Le Traité de Paris de 1856 en instituant la Commission riveraine lui a assigné parmi ses attributions, celle de faire disparaître les entraves de quelque nature qu'elles puissent être et de faire exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve. Une des principales entraves, qui s'opposaient à la navigation, se trouve sur la portion du fleuve comprise entre Moldova et Turnu Severin, dont une partie sur le territoire hongrois et l'autre partie sur territoire roumain. Ces obstacles sont formés par les Cataractes et les Portes de Fer. La Commission riveraine à qui était dévolue la mission de faire disparaître ces obstacles n'ayant pu se réunir pour les motifs que nous avons exposés, le Traité de 1871 confia les travaux à exécuter aux puissances riveraines de cette partie du fleuve. L'Autriche-Hongrie désirait assumer à elle seule ces travaux. Aussi n'avait-elle pas complètement atteint ses visées, mais elle ne désespérait pas. Les événements qui se préparaient lui en fournirent l'occasion. La situation des affaires d'Orient avait empêché les Puissances riveraines de cette partie du fleuve d'exécuter les travaux,

si bien que le Congrès de Berlin de 1878, se trouva devant le même état de chose.

Traité de Berlin du 13 juillet 1878.

Le Traité, signé à Berlin le 13 juillet 1878, apporte un profond changement dans le régime suivi jusqu'à là. L'empire ottoman est démembré, la Roumanie devient indépendante, la Serbie également, tandis que la Bulgarie autonome, reste tributaire de la Porte. Les préliminaires de paix signés à San Stefano entre la Russie et la Turquie, modifiaient nécessairement les traités antérieurs et surtout celui de 1856 (1). Aussi, un Congrès se réunit-il, le 13 juin à Berlin, sur l'invitation du Gouvernement allemand. A la discussion de l'article 19 des préliminaires de paix de San Stefano, article exigeant la rétrocession de la Bassarabie, Lord Beaconsfield protesta au nom de l'Angleterre. D'abord disait-il, cette combinaison est une immixtion dans le Traité de 1856 et il n'y avait qu'une extrême nécessité qui pût autoriser un changement dans un acte aussi solennel. En second lieu, ce serait aux yeux de Son Excellence une grave erreur que de considérer cette stipulation comme un simple échange de territoire entre deux états. Les articles 4 et 20 du Traité de Paris constituent un engagement pris entre les puis-

(1) Préliminaires de paix de San-Stefano.

sances européennes et la Russie, dans le but d'assurer la liberté de navigation sur le Danube, et Son Excellence ne trouve aucune garantie pour cette liberté dans le Traité de San-Stefano. Dans l'article 4 du Traité de Paris les puissances alliées se sont engagées à restituer à l'Empereur de Russie tous les territoires occupés par leurs troupes, mais sous la condition indiquée dans l'article 20, qu'une rectification de la frontière russe aurait lieu en Bassarabie pour mieux assurer la liberté de la navigation du Danube. Lord Beaconsfield déplore cette ingérence et proteste contre elle sans avoir même à s'occuper de savoir si l'échange, dont il s'agit, est ou non sanctionné par le possesseur actuel.

En exigeant la rétrocession de la Bassarabie la Russie manquait en plus à tous ses engagements. Le Tzar avait signé, avec l'empereur François-Joseph, un accord par lequel celui-ci s'engageait à rester neutre, pendant la guerre russo-turque, sous certaines conditions, parmi lesquelles le respect de l'intégrité de la Roumanie et la non-acquisition de territoires sur la rive droite du Danube. Trois mois plus tard le Tzar signait un traité d'alliance avec la Roumanie, dans lequel il lui garantissait son intégrité territoriale. On voit clairement que la Russie manquait à ses engagements et montrait, en outre, une singulière reconnaissance des services que la Roumanie lui avait rendus pendant la guerre.

La séance du 2 juillet est consacrée à la question du Danube, par l'examen des articles 12 et 13 du Traité de San-Stefano. Le Baron de Haymerlé, plénipotentiaire d'Autriche, présente une nouvelle rédaction de ces articles et fait remarquer que sa proposition contient plusieurs principes essentiels : 1° neutralisation du Danube jusqu'aux Portes de Fer ; 2° permanence de la Commission européenne ; 3° participation de la Roumanie aux Travaux de cette Commission ; 4° attribution à l'Autriche-Hongrie seule, des travaux à accomplir aux Portes de Fer (1).

Le 4 juillet, l'ordre du jour appelle la discussion sur la proposition du Baron de Haymerlé ainsi que sur une contre-proposition formulée par le Comte Schouvaloff. Le Baron de Haymerlé pense qu'il y a une différence notable entre ce dernier projet et le sien notamment en ce qui concerne la fixation de Galatz, comme point, jusqu'où devait s'étendre la compétence de la Commission européenne du Danube.

Le 13 juillet fut enfin signé le Traité qui dans les articles 52-58 réglemente la question du Danube (2).

(1) Congrès de Berlin. Protocole n° 9 du 2 juillet 1878.

(2) Traité de Berlin du 13 juillet 1878.

ART. 53. — La Commission européenne du Danube, au sein de laquelle la Roumanie sera représentée, est maintenue dans ses fonctions et les exercera dorénavant jusqu'à Galatz, dans une complète indépendance de l'autorité territoriale. Tous les traités, arrangements, actes et décision relatifs à ses droits, privilèges, prérogatives et obligations, sont confirmés.

ART. 54. — Une année avant l'expiration du terme assigné à

En conséquence, la Roumanie est admise dans la Commission européenne en raison de son indépendance reconnue et la position qui lui est faite sur le Delta. La permanence de la Commission n'a pas reçu l'adhésion unanime de sorte que toutes les fois qu'il s'agira de pourvoir à sa prolongation, verra-t-on surgir de nouvelles prétentions, tendant à assurer aux Etats qui les formulaient certains avantages. Son existence « sera remise à la discrétion de chaque puissance qui, selon son intérêt du moment, pourra subordonner son adhésion pour la prolongation, à la restriction ou à l'augmentation des dits pouvoirs (1) ». L'autorité de la Commission est étendue jusqu'à Galatz, ce qui peut être considéré comme un premier pas en avant pour une internationalisation complète du fleuve. Les travaux, pour faire disparaître les obstacles que les Portes de Fer et les Cataractes opposent à la navigation, sont confiés à l'Autriche-Hongrie. En ce qui concerne cette question du moins l'Autriche a atteint son but.

la durée de la Commission européenne, les Puissances se mettront d'accord sur la prolongation de ses pouvoirs ou sur les modifications qu'elles jugeraient nécessaires d'y introduire.

ART. 55. — Les règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance depuis les Portes de Fer jusqu'à Galatz, seront élaborés par la Commission européenne assistée de Délégués des Etats riverains, et mis en harmonie avec ceux qui ont été ou seraient édictés pour le parcour en aval de Galatz.

ART. 56. — La Commission européenne du Danube s'entendra avec qui de droit pour assurer l'entretien du phare sur l'île des Serpents.

(1) Armand Lévy, *La Roumanie et la liberté du Danube*, p. 31.

La Commission riveraine est supprimée par un tacite abandon, et la mission d'élaborer les règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance du Danube depuis les Portes de Fer jusqu'à Galatz est confiée à la commission européenne, assistée des délégués des Etats riverains. Ces règlements seront mis en harmonie avec ceux qui ont été ou seraient édictés pour le parcours en aval de Galatz (article 55).

Telle était la situation du Danube au lendemain du Traité de Berlin.

g) *Discussions auxquelles l'article 55
du Traité de Berlin donna lieu.*

L'article 55 du Traité de Berlin prescrivait l'élaboration de règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance, pour la section des Portes de Fer à Galatz et confiait ce travail à la Commission européenne, assistée des délégués des Etats riverains. Cela quant à l'élaboration. Mais qui sera chargé de l'exécution et de la surveillance? L'article 55 n'en parle pas. On devait donc conclure que la règle générale subsiste, c'est-à-dire la souveraineté des riverains, car les exceptions ne se présument pas et s'interprètent strictement. Dans le cas qui nous occupe, on devait donc décider que l'exécution et la surveillance seraient confiées aux Etats riverains, en espèce, la Roumanie

la Serbie et la Bulgarie, chacun sur sa section et à leurs agents. C'est de l'oubli de ces principes qu'est né le conflit.

Afin, disait-il, de faciliter la tâche que l'article 55 a assignée à la Commission européenne, le cabinet de Vienne rédigea un projet de règlement qui ne reçut, d'ailleurs, pas la sanction de la Commission européenne comme portant atteinte aux intérêts des riverains et à la liberté de navigation. Aussi désigna-t-elle une sous-commission chargée d'élaborer un projet de règlement. Cette sous-commission, composée de trois délégués, choisis parmi les États non-riverains du Bas-Danube (l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie) rédigea un projet de règlement qui prend pour base l'étude préparatoire faite par l'Autriche-Hongrie. Ce projet porte que l'exécution du règlement est placée sous l'autorité d'une commission, dite commission mixte du Danube, dans laquelle l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, seront chacune représentées par un délégué. La présidence était attribuée à l'Autriche-Hongrie. Les décisions seront prises à la majorité des voix, avec prépondérance du président en cas de partage. Quant aux pouvoirs de la Commission mixte, dans l'intention de l'Autriche-Hongrie, ils devaient être aussi étendus que possible. Les inspecteurs en chef, les sous-inspecteurs et les capitaines de port, devaient fonctionner sous ses ordres. Aucun pont ou établissement fixe sur le fleuve ne

pourrait être construit sans que les plans en aient été, au préalable, communiqués à la Commission mixte et reconnus par elle-même, comme ne pouvant entraver en rien la navigation. La Commission aurait le droit de juger en dernier ressort les contestations relatives à la navigation, et le règlement pourrait être modifié par la Commission mixte elle-même.

Le Gouvernement roumain fit ressortir ce qu'il y avait d'excessif dans les prétentions de l'Autriche-Hongrie et d'anormal dans les attributions qu'elle entendait imposer à la Commission mixte.

Tout d'abord, et en principe, l'institution d'une commission mixte, ne pouvait obtenir l'adhésion de la Roumanie, comme étant contraire aux prescriptions du Traité de Berlin, et comme portant atteinte à sa souveraineté d'Etat indépendant. La présence de l'Autriche-Hongrie dans une commission qui devait exécuter et surveiller l'application d'un règlement, sur une portion du Danube où elle n'était pas riveraine, est contraire à tous les traités et à toutes les prescriptions du droit international. La voix prépondérante de l'Autriche rend sa prétention encore plus exorbitante. Le gouvernement roumain craignait, à juste titre, que la Commission mixte, agissant sous l'influence de l'Autriche-Hongrie, deviendrait une commission d'immixtion sur une partie du fleuve où elle n'est pas riveraine et d'intervention dans les affaires d'un autre état.

La circonstance que l'article 55 du Traité de Berlin ne fait aucune mention en ce qui concerne l'exécution des règlements, justifie-t-elle la prétention de l'Autriche de se constituer en autorité exécutive sur la partie du fleuve, où cette autorité exécutive ne peut appartenir qu'à la Roumanie, à la Serbie et à la Bulgarie ? Il est permis d'en douter. « En effet, le droit souverain des riverains en tant qu'il n'entrave pas la liberté de navigation et du commerce, est un principe généralement reconnu du droit international (1). » Une dérogation à ces principes, ainsi qu'aux traités qui les ont consacrés, ne peut résulter que d'une stipulation expresse. Le silence de l'article 55 confirme la règle générale, car, comme nous l'avons dit plus haut, les exceptions ne se présument pas, elles doivent être formulées expressément. Aussi « les états riverains du Bas-Danube devaient seuls pourvoir à l'exécution des règlements établis pour leur propre section... D'ailleurs, même en admettant la possibilité d'un concert entre les Etats pour l'exécution commune, à quel titre l'Autriche-Hongrie voudrait-elle participer, ou qui plus est, se l'attribuer en fait à elle seule (2) » ?

D'après ce projet, l'Autriche-Hongrie, sans être riveraine de la partie du fleuve dont il s'agit, aurait pu décider en dernier ressort de toutes les questions con-

(1) Geffken, *La question du Danube*, p. 27.

(2) P. Orban, *Droit fluvial intern.*, p. 246.

cernant la navigation du Danube, et aurait dominé la vallée du fleuve, en aval des Portes de Fer aux dépens des Etats riverains et peut-être aussi des intérêts européens.

Au cours des longues discussions qui se poursuivirent sur cette question, au sein de la Commission européenne, le délégué français, M. Barrère, proposa une solution, pour trancher le différend austro-roumain. Cette solution dans l'intention de son auteur, conciliait les prétentions austro-hongroises, avec les droits et les intérêts de la Roumanie. Dans le projet Barrère l'exécution du règlement est placée sous l'autorité d'une commission mixte du Danube, dans laquelle l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie, la Roumanie et la Serbie, sont chacune représentées par un délégué. A ces quatre membres était adjoint un membre délégué de la Commission européenne, pour une période de six mois, par ordre alphabétique des états. Dans le cas où l'ordre alphabétique aurait indiqué le délégué d'une des puissances représentées dans les deux commissions (l'Autriche-Hongrie et la Roumanie) la puissance ainsi désignée se trouverait être représentée dans la Commission mixte, par deux délégués, dont chacun disposerait d'une voix. Il écarte, en conséquence, la voix prépondérante de l'Autriche.

Le projet Barrère qui maintenait l'Autriche dans la commission mixte était inacceptable pour le gouvernement roumain. Ce dernier, malgré la pression du

cabinet de Vienne, élaborà une contre-proposition à la proposition Barrère.

Le projet roumain assure aux riverains les droits d'exercer la police fluviale dans leurs eaux, tout en se soumettant au contrôle et à la surveillance de la nouvelle commission. Il tient compte, en même temps, des droits des états riverains directement intéressés et établit une relation plus étroite entre les deux commissions, européenne et de surveillance. C'est ainsi que dans la Commission de surveillance, la Commission européenne sera représentée par deux délégués et les Etats riverains, à savoir, la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie chacune par un délégué. La présidence appartiendra à l'un des délégués de la Commission européenne ; lorsque le tour de la Roumanie aura été indiqué, on passera à l'Etat qui vient immédiatement après, afin qu'elle ne dispose jamais de deux voix au sein de la Commission de surveillance.

La compétence de la Commission de surveillance est limitée à l'observation des règlements et à proposer des mesures pour le développement de la navigation.

« Ces propositions, nous dit Geffken, répondent parfaitement aux besoins et aux traités. Tandis que la prétention de l'Autriche de siéger dans la commission mixte, en vertu d'un droit propre, ne peut se baser ni sur une stipulation internationale, ni sur un intérêt général de la navigation. Elles acceptent le contrôle

européen dans le sens le plus large, en maintenant les droits des états riverains (1). »

Néanmoins la proposition roumaine ne fut pas adoptée. Le cabinet de Vienne déclara, que la proposition Barrère est le maximum de concessions auxquelles il pouvait consentir et le 2 juin 1882 les délégués à la Commission européenne, à l'exception du délégué roumain, signèrent le règlement.

Le débat restait toutefois ouvert, une entente complète n'ayant pu s'établir pour qu'elle puisse réunir l'unanimité des membres de la Commission européenne. Aussi les négociations se poursuivaient-elles et, le 17 novembre 1882, le Gouvernement roumain déclarait « que les intérêts généraux de la navigation demandent impérieusement que la Commission de surveillance soit étroitement liée à la Commission européenne, non seulement par les membres qui participeront à ses travaux, mais aussi par la surveillance constante qu'elle aura à exercer, afin que les principes de la liberté de navigation soient toujours et en toutes circonstances sauvegardés ». Ces considérations, établies, développées et fixées par les traités de Paris, de Londres et de Berlin, sont une condition *sine qua non* de l'assentiment du gouvernement roumain à l'établissement de la nouvelle autorité fluviale qu'on désire créer (2).

(1) Geffken, *La question du Danube*, p. 47.

(2) D. Sturdza, Ministre des Affaires étrangères de Roumanie à l'envoyé de R. à Vienne, 17 novembre 1882.

Sans aucun doute, les riverains d'un fleuve peuvent faire parfois le sacrifice d'une partie de leurs droits, si l'intérêt général le réclame, accepter, par exemple, d'être surveillé par une commission spéciale, dans l'exercice de leurs attributions, mais c'est là que doit s'arrêter tout sacrifice, à moins qu'il ne se traduise par une abdication complète de ses droits. C'est ainsi que la Roumanie a fait aux embouchures du Danube un sacrifice absolu de sa situation territoriale en faveur de l'Europe ; il ne s'en suit pas qu'elle devait faire le même sacrifice en amont de Galatz, au profit de l'Autriche-Hongrie. Aux embouchures du Danube, l'Europe devait exécuter des travaux destinés à les rendre navigables. C'était le principe de la liberté de navigation qui prévalait ; tandis qu'en amont de Galatz, les prétentions de l'Autriche-Hongrie tendent à lui assurer une prépondérance politique. On conçoit donc facilement le motif qui empêche la Roumanie d'accéder à un sacrifice de cette nature.

Telle était la situation, lorsque dès le 28 octobre 1882 le cabinet de Londres, pressant les Puissances sur la convocation d'une Conférence, qui aurait à se prononcer sur la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne, ainsi que sur les Règlements élaborés à Galatz en vertu de l'article 55 du Traité de Berlin. L'idée d'une nouvelle prolongation réunissait déjà l'assentiment de toutes les Puissances. L'intention de l'Angleterre était de renouveler en même temps sa

proposition relative à l'extension de l'autorité de la Commission européenne, jusqu'à Braïla et de convier les puissances d'accepter Londres comme siège de la prochaine Conférence. L'invitation du cabinet de Londres fut acceptée et, le 8 février 1883 les puissances, signataires du Traité de Berlin, se réunirent à Londres.

b) Conférence de Londres de 1883.

Cette conférence devait se prononcer sur : 1° l'extension des pouvoirs de la Commission jusqu'à Braïla ; 2° la confirmation du règlement élaboré en vertu de l'article 55 du Traité de Berlin ; 3° la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne.

A la séance du 10 février le Comte de Granville, président de la Conférence, exprime l'espoir que la Roumanie sera admise à la Conférence sur le même pied que les autres Puissances. Le Comte de Munster, plénipotentiaire d'Allemagne, croit devoir s'opposer à l'admission de la Roumanie à la Conférence, à qui il convient de conserver un caractère européen. En maintenant le principe de l'unanimité pour l'adoption des décisions, la Roumanie pourrait par son veto refuser d'accepter le règlement élaboré par la Commission européenne du Danube. Cette considération prévalut. Les délégués de Roumanie et de Serbie furent invités à prendre part aux délibérations avec voix consulta-

tive seulement. Le motif officiel invoqué fut que la Conférence a cru devoir se considérer, en quelque sorte, comme la prolongation et la suite du Congrès de Berlin, auquel la Roumanie n'a pas participé comme signataire.

Cette mesure était injuste à l'égard de la Roumanie. Cette dernière, riveraine de la plus grande partie du Danube, que cette conférence se proposait de régler, s'appuyait, pour faire valoir ses droits, sur les principes du droit des gens et sur la doctrine consacrée par les traités. L'article 4 du Congrès d'Aix-la-Chapelle disait « que dans le cas où des réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ces Etats que les dites affaires concernaient, et sous la réserve expresse d'y participer directement ».

La chancellerie roumaine, dit M. Orban, aurait pu invoqué un droit aussi fort sans remonter aussi loin. En effet, lorsqu'en 1858, les Grandes Puissances furent appelées à examiner le règlement de navigation préparé à Vienne en 1857, l'Autriche se refusa de reconnaître leur compétence collective, en tant qu'elles entendaient réformer l'acte danubien sans le concours de tous les intéressés, c'est-à-dire en l'absence de la Bavière et du Wurtemberg (1).

(1) P. Orban, *Droit fluvial intern.*, p. 235.

Il y a encore une autre considération qui devait arrêter les négociations dans leurs décisions à l'égard de la Roumanie. La conférence de Londres, ayant à se prononcer également sur l'extension de l'autorité de la Commission européenne jusqu'à Braïla, il est incontestable que la Roumanie avait le droit de délibérer, sur une question dans laquelle il s'agissait d'un sacrifice, qu'on allait lui demander, d'une portion de son territoire. La Commission européenne exerce, en effet, en vertu de l'article 53 du Traité de Berlin, ses pouvoirs dans une complète indépendance de l'autorité territoriale. Le consentement de la Roumanie était, par conséquent, nécessaire et à défaut, de ce consentement, cette question ainsi que toutes les autres, tranchées par la Conférence de Londres, restent *res inter alios*, obligatoires seulement pour les parties contractantes.

D'autre part, la Roumanie, devenue indépendante à la suite du Traité de Berlin, a été subrogée dans les droits qu'avait la Turquie de la représenter dans toutes les questions qui l'intéressaient. Or, en vertu de cette subrogation n'a-t-elle pas le droit de participer à cette Conférence ?

L'article 108 du Traité de Vienne stipule également que les Puissances dont les Etats sont traversés ou séparés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière.

De ce qui précède, il résulte, croyons-nous, que la Roumanie avait le droit de participer à l'élaboration des Traités et cette participation ne saurait être inférieure à celle des autres Etats. Elle doit, au contraire, être égale, d'autant plus qu'elle est appelée à donner son consentement à un sacrifice d'une portion de sa souveraineté et non pas seulement un simple avis sur les décisions qui seront prises à son égard.

Aussi, tandis que le représentant de Serbie acceptait la place à laquelle la Conférence a bien voulu le convier, le ministre de Roumanie décline l'honneur de prendre part aux travaux de la Conférence (1), et fait,

(1) Lettre du Ministre de Roumanie à Londres à S. E. le Comte de Granville, Président de la Conférence, 12 février 1883.

« Monsieur le Comte,

» Par ordre de mon Gouvernement, j'ai eu l'honneur d'adresser à Votre Excellence, en date du 2 février, une note pour demander que la Roumanie fût admise à prendre part à la Conférence relative à la question du Danube.

» Votre Excellence ayant bien voulu me communiquer la décision prise à ce sujet par les représentants des puissances signataires du traité de Berlin, j'ai l'honneur de porter à la connaissance de Votre Excellence que le gouvernement du Roi ne saurait accepter une situation qui ne lui accorderait qu'une voix consultative et qui ne lui permettrait pas de prendre part aux décisions de la Conférence.

» Par conséquent, Monsieur le Comte, je me trouve dans la nécessité de décliner l'honneur d'assister aux séances de la Conférence et, au nom du gouvernement du Roi, je fais les réserves les plus solennelles et je proteste contre les décisions qui seraient prises sans la participation de la Roumanie, en les déclarant non obligatoires pour elle.

» Signé : JEAN GHICA. »

au nom de son gouvernement, les réserves les plus formelles contre les décisions qui seront prises sans sa participation.

La Roumanie, une fois écartée des travaux de la Conférence, la position de l'Autriche devenait plus aisée. Elle pouvait, sans discussions, faire adopter ses prétentions. A cette fin, au cours de la séance du 13 février, le plénipotentiaire d'Autriche-Hongrie donne lecture d'une proposition concernant l'adoption du règlement de navigation applicable à la partie du Danube comprise entre les Portes de Fer et Galatz, et à la suite d'un échange d'idées, les plénipotentiaires adoptèrent définitivement le Règlement de navigation de police fluviale, de surveillance élaboré en exécution de l'article 55 du Traité de Berlin, par la Commission européenne avec l'assistance des délégués des pays riverains. Ils expriment toutefois le vœu que les Etats, qui ne prennent pas part aux délibérations de la Conférence, se rendront à ce vote unanime et adopteront également le règlement en question (1).

Le défaut de consentement rendait, en effet, toutes ces décisions non obligatoires, à l'égard de la Roumanie, celle-ci ayant été dans l'impossibilité de donner son assentiment. Aussi la Conférence n'accéda-t-elle pas à l'exigence de l'Autriche-Hongrie, de déclarer ce

(1) Conférence de Londres. Protocole n° 3 du 13 février 1883.

règlement exécutoire, comme n'ayant pas réuni l'adhésion unanime des Puissances intéressées.

Au cours de la même séance, le président, passant à la discussion de la prolongation des pouvoirs de la Commission européenne, exprime l'opinion d'adopter la permanence de cette Commission, le désir généralement exprimé par les autres plénipotentiaires étant pour la permanence.

La Russie soumet l'adhésion de son gouvernement à la prolongation, à la condition de soustraire le bras de Kilia à l'autorité de la Commission européenne (1). La demande russe diminue les droits de la Commission européenne et est contraire à l'esprit des traités. En effet, l'article 15 du Traité de Paris de 1856 décide que les dispositions de l'Acte du Congrès de Vienne de 1815 « seront appliqués au Danube et à ses embouchures » et l'article 16 qui institue la Commission européenne lui assigne les attributions qui consistent à exécuter les travaux pour dégager les embouchures du Danube des sables, etc. De même l'acte additionnel du 23 mai 1882 ainsi que le règlement de police du 19 mai 1881, élaborés par la Commission européenne, disposent de l'exercice de la navigation sur le Bas-Danube et ses embouchures.

(4) A la suite du traité de Berlin, des modifications importantes s'étaient opérées aux embouchures du Danube, notamment par la rétrocession de la Bassarable à la Russie qui devint, en conséquence, Etat riverain du bras de Kilia.

La proposition du Cabinet de Saint-Pétersbourg se basait sur le fait que la Commission européenne avait choisi pour objet de ses travaux le bras de Soulina. Cette circonstance n'implique, à coup sûr, pas une renonciation de la Commission européenne aux travaux qu'elle devait continuer sur les autres bras. Elle ne pouvait même pas renoncer à un mandat qu'elle tenait de l'Europe, et qui ne pouvait être amoindri, modifié ou supprimé que par l'Europe, et elle-même. Ce sont plutôt des considérations d'ordre pratique qui ont décidé la Commission européenne de commencer ses travaux par le bras de Soulina (1). La prétention d'une puissance riveraine à soustraire une des embouchures à l'autorité de la Commission européenne, porte directement atteinte aux stipulations des traités relatifs à la navigation (2).

Le Baron de Mohrenheim, plénipotentiaire de Russie, fit de l'acceptation de cette proposition une condition *sine qua non* de son gouvernement à la prolongation des pouvoirs de la Commission euro-

(1) Le choix de Soulina, se recommandait par cette circonstance que son embouchure était la seule qui fût déjà pratiquée par la navigation, et qu'il suffisait, par conséquent, d'y entreprendre des améliorations qui seraient beaucoup moins coûteuses que des créations nouvelles (Voisin Bey, *Notice sur les travaux d'amélioration de l'embouchure du Danube et du Bras de Soulina*). Voir dans le même des détails techniques sur les travaux effectués par la Commission européenne.

(2) Geffken, *La Question du Danube*, p. 41.

péenne. Aussi à la séance du 24 février, la proposition russe fut adoptée. Il eût été, d'ailleurs, illogique de la part de la Conférence de refuser la proposition de la Russie, riveraine du bras de Kilia après avoir donné son adhésion aux prétentions de l'Autriche-Hongrie, non riveraine sur la portion du Danube en aval des Portes de Fer.

L'autorité de la Commission européenne est étendue jusqu'à Braïla. Cette proposition ne rencontra pas d'opposition. Les pouvoirs sont prolongés pour une nouvelle période de 24 ans à partir du 24 avril 1883.

Finalement le 13 mars, le traité fut signé à Londres (1).

(1) ART. 1^{er}. — La juridiction de la Commission européenne du Danube est étendue de Galatz à Braïla.

ART. 2. — Les pouvoirs de la Commission européenne sont prolongés pour une période de vingt et un ans à partir du 24 avril 1883.

A l'expiration de cette période, les pouvoirs de la dite commission seront renouvelés par tacite reconduction de trois en trois ans, sauf le cas où l'une des Hautes Parties contractantes notifierait, un an avant l'expiration de l'une de ces périodes triennales, l'intention de proposer des modifications dans sa constitutions ou dans ses pouvoirs.

ART. 3. — La Commission européenne n'exercera pas de contrôle effectif sur les parties du bras de Kilia dont les deux rives appartiennent à l'un des riverains de ce bras.

ART. 4. — Pour la partie du bras de Kilia qui traversera à la fois le territoire russe et le territoire roumain, et afin d'assurer l'uniformité du régime dans le Bas-Danube, les Règlements en vigueur dans le bras de Soulina seront appliqués sous la sur-

Quelles sont les conséquences de ce traité ? Il a cela de particulier que le gouvernement roumain re-

veilleance des Délégués de Russie et de Roumanie à la Commission européenne.

ART. 5. — Au cas où la Russie ou la Roumanie entreprendrait des travaux soit dans le bras mixte, soit entre les deux rives qui leur appartiennent respectivement, l'autorité compétente donnera connaissance à la Commission européenne des plans de ces travaux dans le seul but de constater qu'ils ne portent aucune atteinte à l'état de la navigabilité des autres bras.

Les travaux qui ont déjà été exécutés au Tchatal d'Ismail restent à la charge et sous le contrôle de la Commission européenne du Danube.

En cas de divergence entre les autorités de la Russie ou de la Roumanie et la Commission européenne quant aux plans des travaux à entreprendre dans les bras de Kilia, ou de divergence au sein de cette commission quant à l'extension qu'il pourrait convenir de donner aux travaux du Tchatal d'Ismail, ces cas seraient soumis directement aux Puissances.

ART. 6. — Il est entendu qu'aucune restriction n'entravera le droit de la Russie de prélever des péages destinés à couvrir les frais des travaux entrepris par elle.

Toutefois, en vue de sauvegarder les intérêts réciproques de la navigation dans le bras de Soulina et de Kilia, le Gouvernement russe, afin d'assurer une entente à ce sujet, saisira les gouvernements représentés dans la Commission européenne des règlements de péages qu'il jugerait utile d'introduire.

ART. 7. — Le Règlement de navigation, de police fluviale et de surveillance élaboré, le 2 juin 1882, par la Commission européenne du Danube, avec l'assistance des délégués de la Serbie et de la Bulgarie, est adopté tel qu'il se trouve annexé au présent traité, et déclaré applicable à la partie du Danube située entre les Portes de Fer et de Braila.

ART. 8. — Tous les Traités, Conventions, Actes et arrangements relatifs au Danube et à ses embouchures sont maintenus dans toutes celles de leurs dispositions qui ne sont pas abrogées ou modifiées par les stipulations qui précèdent.

fusant de le ratifier il n'est valable qu'en ce qui ne touche pas la Roumanie. Les dispositions du traité qui modifient les droits et pouvoirs du royaume ne sont pas applicables.

Au nombre de ces dispositions inapplicables, il faut comprendre l'art. 4 du traité qui étend les pouvoirs de la Commission européenne de Galatz à Braïla. C'est, en effet, une dépossession, un démembrement de la souveraineté qu'on ne peut imposer à un Etat indépendant sans son consentement. L'art. 5 du traité n'est pas davantage applicable à la Roumanie, en tant qu'il limite le droit de souveraineté que l'art. 3 lui a rendu, décidant que la Commission européenne n'exercerait plus le contrôle effectif sur le bras de Kilia. Seulement le gouvernement roumain, bien que son droit soit incontestable, était prêt à céder sur tous ces points. Mais il reste un point sur lequel le gouvernement roumain est irréductible. La conférence avait encore pour objet d'approuver le règlement élaboré en vertu de l'art. 55 du Traité de Berlin. Or ce règlement, comme nous l'avons dit plus haut, n'a pas été signé par la Roumanie. C'est la crainte que celle-ci ne s'oppose de nouveau à son acceptation qui avait amené les Puissances à refuser à la Roumanie le droit de siéger à la conférence de Londres. L'art. 7 du Traité de Londres déclare cependant ce règlement applicable ; il ne faut voir là que l'expression d'un vœu, la conférence ayant repoussé la demande de l'Autriche

de rendre ses décisions exécutoires. La Commission européenne a décidé que le règlement ne pouvait être mis à exécution sans le consentement de la Roumanie.

Ce règlement comprenait trois titres. Les deux premiers, qui forment l'application la plus complète et la plus libérale des principes de la législation fluviale, étaient acceptés par toutes les Puissances, la Roumanie y compris. Il n'en est pas de même du titre III qui porte sur la surveillance et l'exécution des règlements. Ce titre confie, comme nous l'avons dit dans un chapitre précédent, l'exécution des règlements contenus dans les titres I et II à une commission dite mixte. Cette commission se compose des délégués de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Serbie et de l'Autriche-Hongrie. Elle est présidée par le délégué autrichien. Enfin, elle comprend encore un membre de la Commission européenne, désigné, pour une période de six mois par ordre alphabétique des Etats, en excluant de ce roulement ceux qui sont déjà représentés à la Commission mixte : l'Autriche et la Roumanie. Ses pouvoirs ont une durée égale à ceux de la Commission européenne. Elle a deux sessions par an, elle est compétente en toute matière ; pourtant elle doit soumettre son règlement intérieur et les instructions d'un caractère général à la Commission européenne qui peut s'opposer à leur application. Les agents de la Commission sont : un inspecteur, des sous-inspec-

teurs, des capitaines de port, un secrétaire et des agents subalternes. Ils exercent leurs attributions sous les ordres de la Commission mixte. L'inspecteur, le secrétaire et les agents subalternes sont nommés et rétribués par elle ; elle peut les révoquer à son gré. Les sous-inspecteurs et les capitaines de ports sont nommés, au contraire, par les Etats riverains respectifs, qui seuls peuvent les révoquer. L'art. 103 du règlement divise le fleuve, entre les Portes de Fer et Braïla suivant le mode réclamé par la Roumanie, c'est-à-dire suivant le cours du fleuve et non perpendiculairement à lui. Les sous-inspecteurs et capitaines de ports exercent les fonctions judiciaires en premier ressort ; la Commission mixte est saisie de l'appel sur leur jugement.

Pour quel motif la Roumanie refuse-t-elle d'accepter ces dispositions ?

La Roumanie prétend que la police fluviale sur les eaux territoriales d'un Etat est un droit découlant de la souveraineté et qu'il doit appartenir au riverain seul. Or, le règlement de 1882, dans son titre, charge de la surveillance et de la police une commission mixte dont fait partie l'Autriche-Hongrie et un membre de la commission européenne. La Roumanie eut admis à la rigueur l'existence de cette commission mixte, mais ne veut lui reconnaître qu'un droit de haute surveillance des riverains eux-mêmes qui procéderont seuls à l'exécution des règlements. Elle in-

voque à l'appui de sa thèse les précédents ainsi que la législation fluviale. Il n'y a pas un règlement de navigation qui ne confie la police de la navigation aux Etats riverains et qui fasse à l'autorité commune des sacrifices pareils à ceux que la Roumanie s'offrait à accorder. Ces concessions ont d'autant plus de poids que les riverains d'amont des Portes de Fer ont fermé la partie supérieure du fleuve aux riverains d'aval, et que la réciprocité qui forme aussi un des principes nécessaires et fondamentaux de la législature fluviale, ne se trouve plus appliquée sur le Danube.

Les intérêts généraux du commerce des nations exigent des riverains d'un fleuve international l'acceptation de règlements fluviaux libéraux et uniformes, et une surveillance exercée sur l'application de ces Règlements par une autorité commune, mais on ne saurait déduire, de l'acceptation de cette surveillance en faveur de la liberté et des intérêts généraux, l'abandon des droits souverains, la cessation de toute autorité riveraine, et l'établissement d'une position exceptionnelle et d'une domination privilégiée des non riverains. Le régime fluvial ne serait plus alors destiné à sauvegarder les intérêts de tous, basés sur les raisons spéciales et utilitaires d'un seul Etat, il pourrait être dirigé au détriment économique et commercial des autres, ou vers un but uniquement politique.

Les Commissions de surveillance fluviale quel que

soit leur titre, à l'exception de la Commission européenne du Danube, ne sont composées que de délégués des Etats riverains. S'il s'agissait de tout le cours du Danube, depuis l'embouchure de l'Ilér, endroit où il devient navigable, et jusqu'au domaine de la juridiction de la Commission européenne, le droit d'avoir un délégué dans la Commission de surveillance ne saurait être contesté à l'Autriche-Hongrie. Mais depuis que le Danube a été scindé en deux parties distinctes, que les riverains d'aval des Portes de Fer sont exclus de toute immixtion dans la surveillance de la navigation d'amont et que toute réciprocité est supprimée sur ce point, les riverains d'amont ne possèdent aucun titre en vertu duquel ils pourraient réclamer d'être considérés comme riverains d'aval.

L'Autriche-Hongrie n'est pas riveraine entre les Portes de Fer et Galatz. Elle ne saurait donc figurer comme Etat riverain dans la Commission fluviale à établir sur cette partie du fleuve. Les intérêts de navigation et de commerce, fussent-ils des plus considérables, ne peuvent lui créer une position égale à celles des riverains, annulant la situation et les droits de ces derniers.

Quelles sont les conséquences de ce conflit austro-roumain ? Elles se ramènent à une seule : la Roumanie refuse de signer le règlement du 2 juin 1882, qui de ce fait n'est pas applicable. Donc la partie du Danube comprise entre les Portes de Fer et Braïla, tout en

restant ouverte au commerce international, est malheureusement caractérisée par l'absence complète de communauté et d'entente. Chacun des Etats reste maître sur ses rives, d'établir les règlements qui lui conviennent, d'organiser la police comme il lui plaît, d'administrer en un mot le cours du fleuve suivant les règles qui lui semblent les plus avantageuses pour lui.

C'est là, une situation évidemment regrettable, contraire aux traités de Vienne et de Paris et que toutes les Puissances européennes ont intérêt à voir disparaître. La faute en revient tout entière à l'Autriche.

CHAPITRE III

ORGANISATION ACTUELLE

Grâce aux modifications, que les différents Traités de 1856 ont apportées au régime octroyé alors au Danube, son organisation actuelle manque complètement d'unité. Il présente cette situation bizarre d'un fleuve international auquel aucune règle, ou à peu près, en vigueur sur les autres fleuves du même genre et prescrite par des actes fondamentaux n'est appliquée.

Actuellement le Danube est divisé en trois sections, dont chacune est soumise à un régime complètement différent. Nous examinerons à tour de rôle l'organisation de chacune de ces sections.

a) *Le Danube supérieur.*

Le Danube supérieur s'étend du point où il devient navigable jusqu'au point où il quitte le territoire aus-

tro-hongrois, soit depuis Ulm jusqu'à Orsova, sur une longueur approximativement égale à la moitié du cours total. Le commerce de cette partie du fleuve est presque exclusivement aux mains de l'Autriche.

Son organisation est abandonnée aux riverains. Ils ont formé entre eux une sorte de communauté réglée par le Traité conclu à Vienne, le 2 décembre 1851, entre l'Autriche et la Bavière, et auquel le Wurtemberg accéda le 5 juin 1855 (1).

Ce traité consacre, dans ses premiers articles, la liberté de navigation, même pour les non riverains ; mais il réserve aux riverains le cabotage. Tous les monopoles et privilèges sont supprimés. Ils ne subsistent que des droits compensateurs, qui ne doivent pas être supérieurs aux dépenses qu'ils ont pour but de couvrir.

La Serbie n'est devenue indépendante que postérieurement à ce traité, en 1878, et elle n'y a pas adhéré. Seulement elle a conclu avec l'Autriche un traité préliminaire, du 8 juillet 1878, par lequel elle stipule, pour sa navigation, le traitement de la nation la plus favorisée, en retour de quoi elle promet à l'Autriche-Hongrie toutes facilités pour les travaux aux Portes de Fer (2).

Il existe donc une entente entre les co-riverains du Danube supérieur et c'est d'après cette entente seule

(1) Martens, N. R. G. XVI, 2^e partie, p. 63-71.

(2) Martens, N. R. G. VIII, p. 319.

que le régime est fixé. L'Autriche a, par conséquent, obtenu satisfaction sur ce point ; elle a créé sur la section supérieure du fleuve un consortium entièrement soustrait à l'influence européenne et contraire au but originaire du traité de 1856, qui était d'organiser, en vertu des principes de 1815, une communauté complète du fleuve devant avoir pour résultat un régime uniforme sur toute son étendue (1).

b) *Le Danube moyen.*

Son étendue a varié. En 1856 elle s'étendait des Portes de Fer à Isakthea. Le traité de 1858, dans son article 55 la restreignait, en étendant la compétence de la Commission européenne jusqu'à Galatz, enfin, en 1883, le traité de Londres la restreignait encore en soumettant à l'autorité de la Commission européenne le cours du fleuve entre Galatz et Braïla. Elle s'étend donc depuis 1883 des Portes de Fer à Braïla. Les riverains de cette section sont : la Roumanie, la Serbie, la Bulgarie.

Cette section du Danube est soumise, par les articles 15 et 16 du traité de 1856 à la liberté de navigation, mais elle échappe à toute organisation commune. La Commission riveraine qui devait veiller à son or-

(1) Engelhardt, *Revue cr. de législ. et de jurisprudence*, 1881, 49-55.

ganisation resta toujours lettre morte, et le traité de Londres de 1883, qui avait pour but d'organiser une nouvelle communauté, n'a pas été accepté par la Roumanie, pour les motifs exposés dans un précédent chapitre.

L'organisation de cette section a provoqué les plus grandes difficultés grâce aux prétentions de l'Autriche-Hongrie, qui, en empiétant sur le principe international de réciprocité, voulait y avoir une voix prépondérante, sans admettre les riverains de cette section, à la réglementation du Danube supérieur. Craignant toute concurrence de la part des royaumes danubiens elle s'appliqua, contrairement aux traités examinés dans cet ouvrage, à leur fermer le commerce du Danube supérieur et à assurer à sa « Compagnie privilégiée » des avantages excessifs sur le Danube moyen. Ces agissements provoquèrent la question roumaine et la question des Portes de Fer, nous savons que la première de ces questions s'est terminée par le refus de la Roumanie d'adhérer au traité de 1883. Examinons maintenant la question des Portes de Fer.

c) *Les Portes de Fer.*

Peu de temps après sa sortie du territoire hongrois, le Danube traverse la chaîne des Carpathes ; son lit à ce moment est semé de bancs de rochers qui en ren-

dent la navigation très dangereuse (1). En outre, le peu de profondeur du fleuve ne permet la navigation qu'à des bateaux d'un très faible tirant d'eau, alors que la vitesse du courant exige à la descente des pilotes expérimentés et à la remonte des forces considérables (2).

Le Gouvernement autrichien devait tirer habilement partie de cet obstacle naturel. Il en fit d'abord un argument en faveur de l'isolement de la partie supérieure du fleuve, alléguant que le commerce étranger n'aurait aucun intérêt à se le voir livrer, puisqu'il ne pourrait y parvenir. Il évitait ainsi la concurrence et se réservait une sorte de monopole.

C'est Lord Cowley, qui, le premier en 1858, appela l'attention de la Conférence de Paris sur la nécessité d'améliorer les conditions de la navigation aux Portes de Fer, et exprima le désir de savoir si quelque chose avait été fait pour cet objet. C'est à la commission riveraine, instituée par le Congrès de Paris de 1856, que revenait la charge de ces travaux. Nous savons que cette commission n'a jamais fonctionner.

Nous avons déjà vu, en analysant le traité de 1871, que ce traité chargeait l'Autriche et la Turquie en-

(1) V. Les détails sur le cours du fleuve depuis Bazias jusqu'aux Portes de Fer dans Blociszewski, *Le nouveau canal des Portes de Fer*, « Revue gén. du droit inter. public », p. 192 et suiv.

(2) André de Saint-Clair, *Le Danube*.

semble de l'exécution des travaux d'amélioration du passage des Cataractes et des Portes de Fer. Nous avons vu également les efforts de l'Autriche à se voir attribuer à elle seule l'exécution de ces travaux. Ces efforts furent couronnés de succès. En 1878 la Conférence de Berlin charge l'Autriche-Hongrie seule à faire disparaître les obstacles opposés par les Portes de Fer et les Cataractes à la navigation du Danube.

L'article 57 du dit traité s'exprime en ces termes :
« L'exécution des travaux destinés à faire disparaître
« les obstacles que les Portes de Fer et les Cataractes
« opposent à la navigation est confiée à l'Autriche-
« Hongrie. Les Riverains de cette partie du fleuve
« accorderont toutes les facilités qui pourraient être
« requises dans l'intérêt des travaux. Les dispositions
« de l'article 6 du traité de Londres du 13 mars 1871,
« relatives au droit de percevoir une taxe provisoire
« pour couvrir les frais de ces travaux, sont mainte-
« nues en faveur de l'Autriche-Hongrie ».

Cet article est une dérogation aux principes du droit public européen. Si le traité de Berlin s'y était conformé il eût chargé les riverains (Roumanie et Serbie), devenus indépendants, des travaux à entreprendre en cette partie du fleuve. Au lieu de cela « les riverains sont exclus, toutes facilités sont accordées à l'Autriche non riveraine, on ne lui impose même pas le concours des deux Etats intéressés ; bien mieux, on engage

ceux-ci à montrer de la complaisance envers leur spoliateur (1) ».

L'Autriche, ayant peu d'intérêt à l'ouverture des Portes de Fer, traîna les travaux autant que possible et les exécuta en fin de compte, dans des conditions désastreuses. A ce sujet voir les avis des autorités compétentes, qui sont unanimes à reconnaître le mauvais résultat des travaux (2). Il est permis de croire que ce fut là une combinaison ingénieuse du Gouvernement austro-hongrois qui ne voulait donner à l'Europe qu'une satisfaction apparente en remplaçant l'ancien obstacle par un nouveau. Le commerce autrichien qui avait conçu de vives alarmes au commencement des travaux était maintenant complètement tranquilisé.

Ces travaux une fois terminés, le gouvernement royal de Hongrie (3) publia, le 14 juillet 1899, des Règlements relatifs à la navigation et au prélèvement de taxes dans la partie du Danube comprise entre Moldova (sur le territoire hongrois) et Turnu-Severin (sur le territoire roumain).

Dans quel esprit furent édictés ces règlements ? Le gouvernement royal de Hongrie avait-il le droit d'éla-

(1) Engelhardt, *Revue critique*, 1881, p. 61.

(2) Rapport de M. Bela del Gonda, conseiller au Ministère hongrois du Commerce ; M. Blociszervoski, professeur à l'Académie orientale de Vienne ; Arnold, professeur à l'école polytechnique de Hanovre.

(3) La Hongrie seule avait exécuté les travaux.

borer à lui seul des règlements ? Nous nous proposons de répondre à ces deux questions.

La tendance générale de ces règlements est d'étendre l'action propre de la Hongrie au delà des limites du Royaume, n'ayant en vue que ses intérêts politiques, économiques et commerciaux. C'est ainsi que l'article 4 du troisième Règlement statue sur la langue de service de l'autorité qui sera la langue hongroise. C'est ainsi que toutes les relations des navires des différentes nationalités avec l'autorité de navigation d'Orsova et avec les pilotes de cette autorité, devront se faire en langue hongroise. Ne crée-t-on pas de cette manière une entrave à la liberté de navigation ?

L'article 5 du premier Règlement et les articles 1, 2, 3, 4 du deuxième Règlement, soumettent toutes les déclarations des navires au contrôle de l'autorité d'Orsova. C'est ainsi que les papiers de bord constatant le tonnage et la cargaison des navires, délivrés par leurs autorités nationales, n'ont plus de valeur en face des nouveaux Règlements hongrois. Un navire qui entre à Turnu-Severin dans les eaux gouvernées par les autorités d'Orsova doit se considérer comme s'il ne commençait la navigation qu'au moment où il se soumet au contrôle, à la révision et aux vérifications de l'autorité hongroise.

Ce contrôle, cette révision et ces vérifications sont si minutieuses, si compliquées et si sévères (articles 2, 3, 4 du 2^e règlement) qu'elles équivalent à un relâche

forcé, établi sous une forme moderne, d'autant plus que le contrôle du pilote et la révision et la vérification de l'autorité d'Orsova sont portées aussi bien sur le tonnage du navire, que sur la qualité des marchandises qu'il transporte (art. 3 du premier Règl.). On remarquera, pour dernier point, que la disposition est contraire à l'article 111 de l'acte du Congrès de Vienne de 1815 et à l'article 15 du Traité de Paris de 1856, qui n'ont pas été abrogés par une disposition internationale ultérieure.

Pour bien caractériser l'esprit étroit et exclusif qui domine dans les Règlements en question et qui ne servira certes pas à « favoriser la circulation des navires » (art. 15 du Traité de Paris de 1856) il suffit de constater, que c'est l'autorité d'Orsova qui décrète et prélève, au passage des navires, les taxes de navigation (art. 14 du troisième Règlement), que c'est le Ministère du Commerce Hongrois qui statue sur les réclamations éventuelles (art. 15 du troisième Règlement), que les comptes courants créditant aux navires les taxes durant un mois, se fondent sur des cautions dont le montant et la consistance sont fixés, sur la proposition de l'autorité d'Orsova, par le Ministre hongrois du Commerce, qui augmente ces cautions suivant le développement du trafic ou les supprime dans certains cas, comme l'application d'une peine (art. 5 et 11 du 2^e Règlement), et que les sommes encaissées pour des pénalités ne le sont pas en faveur

du service de navigation de la section du Danube où elles sont perçues, mais pour augmenter « le fonds de secours des marins nationaux », c'est-à-dire Hongrois.

En comparant les Règlements de navigation, de police fluviale de la Commission européenne du Danube avec les Règlements édictés par le Gouvernement hongrois du 14 juillet 1899, on est étonné de constater que ces derniers s'occupent surtout de donner à l'autorité d'Orsova un pouvoir étendu et discrétionnaire sur la navigation du Danube. On peut citer, sous ce rapport, comme un exemple frappant, que les Règlements hongrois donnent à l'autorité d'Orsova une large part à l'édition des pénalités, sans contenir les indications nécessaires sur les infractions contre lesquelles ces pénalités sont dirigées.

L'établissement des taxes de navigation, prévues et fixées par les articles 1-4 du premier Règlement, ne reposent pas sur les principes établis par les traités. Ces taxes ne sont ni « uniformes » ni d'un « taux convenable » (art. 111 du traité de Vienne de 1815 et 16 du traité de Paris de 1856). La base de leur établissement ne repose pas sur les normes adoptées par la Commission européenne du Danube quoique les Traités indiquent invariablement la nécessité d'un traitement le plus uniforme possible de la navigation de ce grand fleuve international.

Il est hors de doute, que les Règlements de naviga-

tion, publiés le 14 juillet 1899, par le Ministre royal hongrois du Commerce, créent un obstacle à la libre navigation du Danube, aux Cataractes et aux Portes de Fer, que les retards causés à la suite de formalités nombreuses et excessives, par les taxes qui ne sont pas d'un taux convenable, et qui sont sans terme aucun, tout provisoires qu'elles soient déclarées, par l'établissement de taxes sur les marchandises, équivalent à des taxes douanières de transit, contre la teneur de l'article 111 du traité de Vienne de 1815 et de l'article 15 du traité de Paris de 1856. Il est aussi certain que l'effet que ces taxes auront sur le commerce et la navigation ne sera pas celui des taxes pour les services rendus, mais des taxes de protection, aussi bien pour les produits hongrois que pour la navigation hongroise.

Maintenant que nous avons montré l'esprit dans lequel ces Règlements ont été édictés, examinons la question de savoir si le Gouvernement hongrois avait le droit d'édicter à lui seul des règlements.

Il est vrai que le Traité de Berlin de 1878, « Confie à l'Autriche-Hongrie le soin d'exécuter les travaux à faire disparaître les obstacles » que rencontre la navigation du Danube aux Portes de Fer et aux Cataractes, et lui accorde le droit de percevoir une taxe provisoire pour couvrir les frais de ces travaux » ; mais il ne ressort ni du Texte de ce Traité, ni d'autres dispositions internationales, que l'Autriche-Hongrie à elle seule, ou la Hongrie séparément, peuvent éliminer ou

même suspendre provisoirement les droits des riverains dans la partie du fleuve mentionnée, soit pour élaborer et exécuter des Règlements de navigation, soit pour établir une entente sur les taxes destinées à couvrir les frais des travaux à effectuer.

Le Traité de Berlin a accordé à l'Autriche-Hongrie le droit d'exécuter les travaux et de se faire rembourser les frais, mais il n'a pas supprimé le droit des Etats riverains, d'examiner, conjointement avec le mandataire de l'Europe, l'état de la question sous les différents rapports, de son exécution technique, des dépenses faites, du mode de remboursement des dépenses, du taux et de la durée des taxes fluviales, ainsi que de leur réduction éventuelle par suite de l'augmentation du trafic, de l'emploi des taxes encaissées pour l'amortissement de la dette, les nécessités d'entretien des travaux effectués et les frais d'exploitation du chenal fluvial.

Pour toutes ces questions l'Europe et les Etats riverains, en vertu des anciens Traités, avaient le droit d'intervenir et le gouvernement hongrois, en décrétant de sa propre autorité les Règlements en question, a singulièrement dépassé son mandat.

Il ressort des Traités, qui règlent la navigation du Danube : que la liberté de navigation de ce fleuve est reconnue comme faisant partie du droit public européen, qu'aucun obstacle ne saurait être apporté à cette libre navigation, que les Règlements de navigation, de

police fluviale et de surveillance doivent être conçus de manière à favoriser la navigation, qu'aucune entrave ni redevance ne pèsera sur cette navigation, qu'aucun péage ni droit quelconque ne sera perçu sur le fait de navigation du fleuve ou sur les marchandises se trouvant à bord du navire, que seuls les droits fixes et d'un taux convenable pourront être perçus pour des travaux destinés à assurer et à faciliter la navigation et cela pour le temps nécessaire aux remboursements des sommes dépensées, que les Etats riverains ont des droits égaux à l'élaboration et à l'application des Règlements de navigation, de police fluviale, de surveillance et d'établissement de taxes.

Tous ces principes ont été méconnus des autorités hongroises par l'édiction des Règlements de 1889. Aussi cette édiction a-t-elle soulevé une réprobation générale, aussi bien en Russie qu'en Roumanie. Cette dernière surtout n'a jamais cessé de protester au nom de ses droits de souveraineté territoriale, et des droits résultant des Traités, contre la mise en vigueur des dits Règlements.

d) *Le Bas-Danube.*

Le Bas-Danube ou Danube maritime s'étend depuis 1883 de Braila à la mer. On sait que le Traité de Paris de 1856 n'y comprenait que la partie située entre

Isaktcha et les embouchures, que le traité de Berlin de 1878 y ajouta celle comprise entre Isaktcha et Galatz et qu'enfin le Traité de Londres fixa définitivement son étendue de Braïla à la mer.

Cette partie du Danube est soumise à l'autorité de la Commission européenne du Danube, aussi son histoire et son organisation, d'ailleurs parfaite, est intimement liée à celle de cette Commission. Pour la comprendre nous devons étudier la Commission européenne du Danube.

e) *La Commission européenne.*

Nous avons vu que l'article 16 du Traité de Paris de 1856, institua une Commission, dans laquelle la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie seront chacune représentée par un délégué. Cette Commission dont la durée avait été fixée à deux ans par l'article 18 devait désigner et exécuter les travaux nécessaires pour dégager les embouchures du Danube ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des sables et autres obstacles qui les obstruaient, afin de mettre cette partie du fleuve et les dites parties de la mer, dans les meilleures conditions possibles de navigation. La compétence de cette Commission est déterminée pour la portion du Danube en aval d'Isaktcha, jusqu'à la mer. Le terme de deux ans, assigné à la Commission européenne fut bientôt

reconnu insuffisant ; aussi la Conférence de Paris de 1858 prolongea ses pouvoirs sans délai, jusqu'à l'accomplissement de sa tâche.

A la suite de ce premier renouvellement de ses pouvoirs, la Commission européenne poursuivit les travaux, qu'elle avait déjà commencé à exécuter sur le bras de Soulina. Elle élabora en même temps un règlement relatif à la navigation des embouchures du Danube dont le texte définitif fut signé à Galatz le 2 novembre 1865. Les pièces qui composent cet acte sont au nombre de trois : 1° L'Acte public, ou instrument principal de la Commission relative à la navigation des embouchures du Danube ; 2° le règlement de navigation et de police ; 3° le tarif des droits de navigation.

La Commission européenne continuait sa tâche, lorsque la Conférence qui devait se réunir en 1866 à Paris, pour traiter des affaires des Principautés danubiennes, saisit l'occasion d'examiner en même temps l'Acte Public signé à Galatz le 2 novembre 1865. Les Puissances sanctionnèrent à l'unanimité ce règlement, avec de très légères modifications. Cette même Conférence prolongea les pouvoirs de la Commission européenne encore pour cinq ans. Ils devront donc prendre fin en 1871. Une Conférence devait se réunir à cette époque pour statuer s'il y aurait lieu d'accorder une nouvelle prolongation, ainsi que des modifications qu'éventuellement on pourrait apporter à sa constitu-

tion. La Conférence se réunit à Londres, en 1871, et prolongea encore de douze ans les pouvoirs de la Commission.

Dans l'intervalle de ce terme de 12 ans intervint le Congrès de Berlin de 1878. Ce Congrès admit la Roumanie dans la Commission européenne, en raison de son indépendance reconnue et de la position qui lui est faite sur le delta, et décida d'étendre l'autorité de la Commission jusqu'à Galatz.

Enfin, en 1883, le Congrès de Londres prolonge ses pouvoirs pour une nouvelle période de 21 ans ; étend son autorité jusqu'à Braïla, et soustrait de son autorité le Bras de Kilia. Il prévoit encore (article 2), qu'à l'expiration de ce nouveau délai de 21 ans, les pouvoirs de la Commission seront renouvelés par tacite consentement de trois en trois ans, sauf le cas où l'une des Hautes Parties contractantes notifierait un an avant l'expiration de l'une de ces périodes triennales, l'intention de proposer des modifications dans sa constitution ou dans ses pouvoirs.

La Commission européenne s'est réunie à Galatz pour la première fois le 4 novembre 1856.

Quelle est la nature juridique de cette Commission ? C'est une personne morale de droit international public, ayant le droit de délibérer, de faire des règlements de navigation, de décider et d'exécuter les travaux nécessaires, de surveiller l'application des règlements de navigation et de police fluviale, de juger

les contraventions à ces règlements, de nommer, rétribuer et révoquer ses fonctionnaires, dans une complète indépendance des autorités locales. Elle est dotée de plus du bénéfice de la neutralité ; c'est-à-dire que la Commission, ses employés ainsi que ses travaux devront être, en cas de guerre, respectés par les belligérants. Elle a le droit de percevoir des taxes de navigation et peut employer le montant des sommes encaissées sans en rendre compte aux autorités riveraines. Elle peut acquérir des immeubles pour le service de son administration. Elle a son pavillon, et dispose pour faire respecter ses décisions de petits bâtiments de guerre, un pour chaque pays représenté dans la Commission, qui stationnent à Soulina.

La Commission se réunit deux fois par an en session ordinaire plénière, au mois de mai et au mois d'octobre. La présidence est exercée par tous les délégués à tour de rôle, chacun l'exerce pendant la durée d'une session. Sur la demande de cinq délégués, il peut y avoir des sessions extraordinaires. La Commission réunie, prend ses décisions tantôt à la majorité des voix, tantôt à l'unanimité ; l'unanimité est requise pour les questions de fond ; la majorité suffit pour toutes les questions d'administration et de tarif.

Les attributions portent sur toutes les questions importantes : c'est elle qui fixe le budget, modifie les règlements, décide les travaux à entreprendre, émet des emprunts, etc...

Dans l'intervalle des sessions l'autorité est dévolue à un comité exécutif.

Les agents dont se sert la Commission sont très nombreux : personnel technique, personnel administratif, employés, ouvriers, surveillants, etc... En ce qui concerne la surveillance de l'exécution des règlements de police et de navigation, elle est confiée à un Inspecteur de la navigation du Bas-Danube, dont l'autorité s'étend depuis Braïla jusqu'à Soulina exclusivement, la police du port et de la rade de Soulina est confiée à un « Capitaine du port de Soulina ». L'un et l'autre exercent leur autorité indistinctement à l'égard de tous les pavillons et les capitaines marchands sont tenus d'obtempérer aux ordres qui leur sont donnés par eux.

Ces deux inspecteurs ainsi que leurs assistants sont nommés et rétribués par la Commission européenne et dépendent uniquement d'elle.

Nous examinerons maintenant les travaux techniques que la Commission européenne a exécutés depuis 1856 jusqu'à nos jours.

Le Delta et les Embouchures du Danube n'avaient pas été explorés d'un point de vue scientifique avant le Traité de Paris de 1856. On ne possédait ni des cartes exactes, ni des travaux de nivellement, ni des dates hydrographiques.

Le premier travail qui s'imposait à la Commission était de faire des études préparatoires spéciales : des

cartes détaillées des trois bras, une constatation des inclinaisons des bas-fonds fluviaux et de la rapidité des courants des eaux, du progrès des ensablements sous-marins du Delta et des causes compliquées de la formation des bancs aux différentes embouchures du fleuve.

La direction de ces études fut confiée à l'ingénieur en chef de la Commission Charles Hartley.

Ces travaux finis, la Commission avait à s'occuper du choix de l'embouchure à améliorer par des travaux de curage.

En 1856, la profondeur moyenne des trois embouchures était :

Embouchure de Soulina	2 m. 74
« Saint-Georges	2 m. 13
« Kilia	1 m. 52

De mémoire d'homme, à cause de sa profondeur supérieure, l'embouchure de Soulina était presque exclusivement utilisée par la navigation. Pour ce bras la profondeur moyenne était de 2 m. 74, mais on ne pouvait compter sur ce chiffre. L'automne, époque de l'année où a lieu l'exportation des céréales, était la saison des eaux basses. La navigation présentait les plus grandes difficultés. Ainsi, le navire arrivé à un banc, devait souvent alléger toute sa cargaison ou la décharger sur la berge, pour la reprendre à bord en aval du banc. Il fallait répéter plusieurs fois, à la des-

cente, cette opération, au cours de laquelle la marchandise courait toutes sortes de risques. Les coudes du fleuve étaient si prononcés que, même dans les meilleures conditions, les navires devaient forcément rencontrer le vent contraire dans un ou plusieurs tournants, d'où de grandes pertes de temps, des encombrements dans les coudes et une confusion générale. Les remorqueurs étant rares et le prix de remorquage très élevé, on préférait attendre un vent favorable ou envoyer l'équipage à terre pour haler le navire le long de la berge.

Après de longues délibérations, les délégués ne pouvant tomber d'accord sur le choix d'une embouchure, la question fut envoyée devant une Commission technique qui se réunit à Paris en 1858. Cette Commission adopta le bras de Saint-Georges.

Sur les réclamations des commerçants et des navigateurs qui se plaignaient de la perte de temps causée par ces débats, la Commission du Danube décida, au printemps 1858, d'exécuter des travaux d'essai, à titre provisoire à l'embouchure de Soulina, afin de donner quelques satisfactions aux intéressés. Ces travaux donnèrent de si bons résultats, que tous les efforts de la Commission se portèrent dès lors sur ce bras. La profondeur de ce bras, qui était de 2 m. 44 en 1856, était portée à 4 m. 57 en 1886 et atteignait 7 m. 31 en 1896. Des digues furent construites ; on fit sauter les carcasses des navires qui s'étaient perdus dans le bras de

Soulina et qui avaient obstrué le chenal. Les berges furent garnies de poteaux d'amarrage, et le chemin de halage pourvu des ponts nécessaires pour établir une communication ininterrompue. On installa un service de balisage ainsi que des poteaux militaires le long de la rive gauche. Des rectifications et coupures furent exécutées aux différents endroits. Les plus importantes sont : La coupure du Grand M. inférieur terminée en 1894, et celle du Grand M. supérieur terminée en 1902. Ces coupures ont raccourci le bras de 20.368 mètres.

La Commission européenne a construit, en outre, le phare de Saint-Georges. Elle a complété le système de phares à l'embouchure de Soulina. Elle a construit des quais, des revêtements, des embarcadères en bois avec chaussée, trottoirs et réverbères dans le port de Soulina.

Pour couvrir les frais de ses travaux et de ses établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches du Danube, des droits fixes d'un taux convenable, arrêtés par la Commission européenne à la majorité des voix, sont prélevés, conformément à l'article 16 du Traité de Paris de 1856, sur la navigation dans les conditions suivantes :

par tonne de registre net.	1 fr. 70
de 201 à 600 tonnes.	0. 55
de 601 à 1000 «	1. 10
de 1001 à 1500 «	1. 40

Depuis le premier juillet 1906, les bâtiments venant de mer, chargeant ou déchargeant uniquement à Soulina sans aller en amont, ainsi que les bâtiments fluviaux, chargeant ou déchargeant dans le port de Soulina, paient une taxe supplémentaire spéciale de 20 centimes par tonne de registre.

Les bâtiments de moins de 200 tonnes sont exemptés de taxes.

Les bâtiments changeant en rade de Soulina payent 100 francs de droit fixe et les sehlepps qui leur portent leur cargaison paient 55 centimes par tonne de registre.

En outre, une réduction de 20 0/0 est accordée à partir du deuxième voyage aux bateaux qui font plusieurs voyages pendant la même année.

Les paquebots postaux qui font un service régulier de passagers jouissent d'une réduction de 60 0/0.

La situation financière de la Commission du Danube au 31 octobre 1913 s'est présentée avec un excédent de 836.987 francs.

Total des recettes : 2.885.870

Total des dépenses : 2.048.883

En résumé, la Commission européenne du Danube, a rempli intégralement la mission qui lui avait été confiée par les Puissances signataires du Traité de Paris.

Pour employer les expressions mêmes de l'article 16

de ce Traité, les embouchures du Danube, ainsi que les parties de la mer y avoisinantes sont dégagées des sables et autres obstacles qui les obstruaient, et sont dans les meilleures conditions possibles de navigabilité.

Le Bas-Danube est ouvert à la Grande Navigation maritime ; il est libre, les navires de toutes les nations y naviguent dans des conditions de parfaite égalité.

La Commission a réussi à faire face à toutes les dépenses occasionnées par ses grands travaux et le fonctionnement régulier d'une administration très complète, uniquement à l'aide de taxes modérées, prélevées sur la navigation. Tous les emprunts et toutes les avances ont été liquidées depuis longtemps et un fond de réserve d'un million a été créé.

Il n'y avait dans la passe de l'Embouchure de Soulina que 2 m. 74 en 1858. La profondeur normale est maintenant de 7 m. 31.

Il n'y avait que 2 m. 44 aux eaux basses. La profondeur est maintenant de 6 m. 70.

Soulina, avec la profondeur actuelle de la passe, est devenue un port de première classe de la mer Noire.

CONCLUSION

Nous venons de voir le complet manque d'unité qui règne dans l'organisation du Danube. Tous les principes du droit fluvial international ont été méconnus ; la faute en revient uniquement à l'Autriche, qui depuis 1856 a cherché, par tous les moyens, d'accaparer, à son seul profit, la navigation de ce grand fleuve. Elle y aurait probablement réussi si elle n'avait trouvé devant elle, aux embouchures, la Commission européenne du Danube.

Au point de vue abstrait des principes, le régime souhaitable, serait une Commission riveraine, qui réglerait la navigation sur tout le parcours du fleuve, du point où il devient navigable jusqu'à la Mer Noire. Au point de vue pratique, nous ne saurions nous rallier à cette solution. La Commission européenne a fait ses preuves. Ses immenses services lui ont gagné toutes les sympathies. Bien que constituant un régime d'exception nous voudrions la voir subsis-

ter et continuer son action civilisatrice et bienfaisante aux embouchures du Danube. Pour la partie du fleuve, depuis le point où il devient navigable jusqu'à Braïla, où commence l'autorité de la Commission européenne, nous désirerions le retour aux principes de 1856 et la création d'une Commission riveraine, qui s'emploierait à lui octroyer une organisation uniforme et libérale.

Vu, le Président,
GEOUFFRE DE LAPRADELLE

Vu, le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- P. Orban. — *Traité de droit fluvial*, 1826.
Bonfils. — *Droit international*.
Martens. — *Recueil de Traités*.
Martens. — *Traité de droit international*.
Engelhardt. — *Régime conventionnel des fleuves internationaux*, 1879.
Engelhardt. — La question des embouchures du Danube, *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} juillet 1870.
Bluntschli. — *Droit international codifié*.
Geffcken. — *La question du Danube*, 1883.
L. Sturdza. — *Recueil des documents relatifs à la question du Danube*.
L. Sturdza. — *Les travaux de la Commission européenne*.
V. Urseanu. — *L'Autriche-Hongrie et la Roumanie dans la question du Danube*, 1882.
Verneseo. — *De la Condition des fleuves*, 1888.
Neuvitzeo. — *Dunarca în dreptul int. public*.
Cantilli. — *Le Danube*, 1889.
G. Demogny. — *La question du Danube*, 1889.
André de Saint-Clair. — *Le Danube*, 1905.
Dalloz. — *Essai sur l'histoire générale du dr. fr.*
Isambert. — *Recueil des anciennes lois*.
Holtzendorff. — *Droits riverains de la Roumanie*, 1887.
Caratheodory. — *Du droit international concernant les grands cours d'eau* (1861).

Baron de Humboldt. — *Mémoires.*

Hardeu. — *Histoire roumaine.*

Armand Levy. — *La Roumanie et la liberté du Danube*, 1883.

Maicom. — *Question du Danube.*

Livre vert de Roumanie.

Commission européenne — *Notes sur les travaux techniques de la Commission*, 1886-1897.

Gourdon. — *Histoire du Congrès de Paris.*

Livre Jaune. — Congrès de Paris, 1856. Congrès de Berlin, 1878.
Conférence de Londres, 1883.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
------------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Le droit fluvial international

Chapitre I. — Droit fluvial chez les Romains	3
Chapitre II. — Droit fluvial au Moyen Age	5
Le Congrès de Vienne de 1815	12

DEUXIÈME PARTIE

Le Danube

Chapitre I. — Régime du Danube avant 1856	23
Chapitre II. — Période postérieure à 1856	28
a). — Conférence de 1855.	28
b). — Congrès de Paris de 1856.	31
c). — L'Acte de Navigation de 1857.	38
d). — Conférence de Paris de 1866.	41
e). — Traité de Londres de 1871.	43
f). — Traité de Berlin de 1878	47
g). — Discussions auxquelles l'art. 55 du traité de Berlin donne lieu	51
h). — Conférence de Londres de 1883.	59

Chapitre III. — Organisation actuelle.	74
<i>a).</i> — Le Haut-Danube supérieur	74
<i>b).</i> — Le Danube moyen	76
<i>c).</i> — Les Portes de Fer	77
<i>d).</i> — Le Bas-Danube	86
<i>e).</i> — Commission Européenne du Danube	87
CONCLUSIONS.	97
BIBLIOGRAPHIE	99

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
